



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1381

Bogotá, D. C., martes, 8 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 35 DE 2022 SENADO – 173 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 035 DE 2022 SENADO – 173 DE 2022 CÁMARA "POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL".**

##### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El texto del Proyecto de Acto Legislativo No. 35 de 2022 es de origen Mixto fue radicado por: Ministro del Interior, Doctor Alfonso Prada Gil, Ministro de Justicia y del Derecho, Doctor Néstor Iván Osuna Patiño, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Doctora Cecilia López Montaño, y presentado por los **Honorables Representantes**: Alirio Uribe Muñoz, Jorge Andrés Cancimance López, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Pedro Baracutao García Ospina, Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Karyme Adrana Cotes Martínez, Duvalier Sánchez Arango, Gabriel Ernesto Parrado Durán, German José Gómez López, Astrid Sánchez Montes de Oca, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, John Jairo González Agudelo, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Pablo Salazar Rivera, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gabriel Becerra Yáñez, Luz María Múnera Medina, Heráclito Landinez Suárez, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Ermes Evelio Pete Vivas, William Ferney Aljure Martínez, Diógenes Quintero Amaya, Juan Carlos Vargas Soler, Carlos Carreño y los **Honorables Senadores**: Isabel Cristina Zuleta López, Imelda Daza Cotes, Pablo Cataumbo Torres Victoria, Omar de Jesús Restrepo Correa, Inti Raúl Asprilla Reyes, César Augusto Pachón Achury, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Sandra Ramírez y Julián Gallo Cubillos.

Su radicación se dio ante la secretaría de la Cámara de Representantes el día 31 de agosto de 2022, y el día 8 de septiembre de 2022 fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 1040 de 2022.

Posteriormente, mediante oficio C.P.C.P 3.1 -0248-2022 del 14 de septiembre de 2022 y conforme consta en el Acta No. 09 de la Mesa Directiva, fueron designados como coordinadores ponentes -para primer debate- los Honorables Representantes Delcy Esperanza Isaza Buenaventura y Gabriel Becerra Yáñez; y como ponentes los Honorables Representantes Santiago Osorio Marín, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Álvaro Leonel Rueda caballero, Hernán Darío Cadavid Márquez, Orlando Castillo Advíncula, Astrid Sánchez Montes De Oca, Marelén Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano del mencionado proyecto. El 21 de septiembre de 2022 los coordinadores ponentes solicitaron a la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Audiencia Pública para conocer las diferentes posiciones del gobierno, academia, organizaciones y ciudadanía.

Mediante la Resolución No. 11 del 18 de septiembre de 2022, la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencia pública la cual se realizó el día 29 de septiembre de 2022 a las 2:00 pm en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con el fin de escuchar las opiniones del Gobierno Nacional, la ciudadanía, los congresistas y la sociedad civil. Producto de esta Audiencia se amplió y se consolidó la ponencia de primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.

De las intervenciones realizadas es posible identificar como consenso en las organizaciones gubernamentales, academia y comunidad civil, la importancia de cumplir con la obligación derivada del Acuerdo Final de Paz (2016) consistente en la conformación de una Jurisdicción Agraria con jueces e instancias capaces de dirimir y resolver los problemas jurídicos presentes en el mundo rural y agrario, incluyendo órganos de cierre capaces de dirimir dichos asuntos.

El 03 de octubre de 2022, se rindió informe de ponencia para primer debate ante la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1191 de 2022 del 04 de octubre de 2022.

El 06 y 11 de octubre de 2022, respectivamente, tuvieron lugar las discusiones de la ponencia en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En la sesión del 06 de octubre de 2022 se aprobó el informe de ponencia mayoritaria, igual que los artículos 1,4,5 y 7 como se presentaron en la ponencia referida (sin proposición), siendo aprobados por unanimidad. En la segunda sesión realizada el 11 de octubre de 2022, se votaron los artículos 2,3 y 6 con proposiciones avaladas y el 8 con el título y pregunta por unanimidad. La Mesa Directiva de la Comisión Primera decidió mantener como ponentes para segundo debate a los mismos Honorables Representantes coordinadores y ponentes designados para el primer debate.

El 18 de octubre de 2022, se rindió informe de ponencia para segundo debate ante la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1276 de 2022 del 19 de octubre de 2022.

El 20 de octubre de 2022, se llevó a cabo la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se discutió y aprobó en su totalidad en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo 173 de 2022 Cámara – 35 de 2022 Senado "por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural". Se aprobaron los artículos 1,3 y 4 como venían en la ponencia, los artículos 2,5,6 y 7 con proposiciones avaladas. Se incluyen 5 artículos nuevos que, con

el ánimo de armonización, agregan la expresión "Corte Agraria y Rural" a los artículos 126, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Política.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**

Esta iniciativa tiene por objeto establecer el marco constitucional para la resolución de controversias respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural, mediante la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El articulado propuesto cuenta con siete (7) artículos, a saber:

<b>Art 1</b>	Modificación del art 116 de la Constitución Política, en el que se incluye a la Corte Agraria y Rural como administradora de justicia.
<b>Art. 2</b>	Adiciona al Título VIII de la Constitución Política (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, "De la Jurisdicción Agraria y Rural", composición de la Corte Agraria y Rural, requisitos de los magistrados, parágrafo transitorio para elección por primera vez
<b>Art. 3</b>	Modificación del Art. 156 de la Constitución Política, facultad de la Corte Agraria y Rural de presentar proyectos de ley
<b>Art 4</b>	Modificación del Art 238 de la Constitución Política, facultad de suspensión de los actos administrativo
<b>Art. 5</b>	Término de 2 años para que la Jurisdicción Agraria y Rural entre en funcionamiento.
<b>Art 6</b>	Exhorta al Congreso a reglamentar la conformación, el funcionamiento y demás normas sustantivas y procedimentales que se requieran para la administración de justicia por esta jurisdicción.
<b>Art. 7</b>	Vigencia y armonización con la Constitución.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Colombia ha venido acumulado una deuda histórica con el campo y su ruralidad desde la época de la colonización española hasta la actualidad. Dicha deuda se ha alimentado de una presencia insuficiente del Estado; de la carencia de infraestructura para el desarrollo; de la acumulación de conflictos por el uso y la vocación del suelo; de la existencia de barreras de acceso a la justicia, de altos niveles de concentración de la propiedad rural; de la carencia de jueces y funcionarios especializados en materias rurales y agrarias; de la falta de claridad y celeridad en los procesos para resolver disputas relacionadas con la propiedad, la ocupación, la posesión y la tenencia de la tierra y los territorios, que han generado -entre otras- problemas de baja productividad, el fraccionamiento antieconómico de la propiedad, y el aumento de niveles de conflictividad social que, de manera cíclica y progresiva, han alimentado la violencia y los sucesivos conflictos sociales, políticos y armados en el país.

Cuando las comunidades rurales y los habitantes del campo colombiano han procurado acudir a la justicia para formalizar su propiedad sobre la tierra y, de ésta manera, acceder a créditos, aumentar la productividad agrícola, avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas insatisfechas y, por ende, gozar efectivamente de sus derechos; se han encontrado con un aparato judicial disperso; carente de jueces especializados en materia rural y agraria; con procedimientos judiciales confusos; con una legislación poco unificada; con trámites costosos y demorados; y con vacíos e incertidumbres jurídico-normativas que fomentan el fraccionamiento anti-económico de la propiedad rural, limitan la capacidad productiva del campo colombiano, el acceso a la justicia y la legitimidad estatal en estas zonas históricamente abandonadas, entre otras.

Estos asuntos de primer orden para el desarrollo nacional, han sido abordados en sucesivos intentos regulatorios a lo largo del siglo XX. La Ley 200 de 1936 representó un primer intento por crear jueces especializados en tierras, pero, posteriormente, la ley 4 de 1943 suprimió esta figura y transfirió sus funciones a los jueces civiles de circuito. Treinta años después, la ley 4 de 1973 ordenaría la creación de una Sala Agraria en el Consejo de Estado, mientras que la ley 30 de 1987 otorgó facultades al gobierno para crear una Jurisdicción Agraria propiamente dicha, cuyo desarrollo reglamentario se daría a través del decreto 2303 de 1989. En esta última disposición se consideró la necesidad de crear 115 juzgados agrarios y 23 salas, pero, para mala fortuna de las comunidades rurales que aspiraban a acceder a la justicia, sólo se crearon 3 juzgados y 2 salas en todo el país. Veinte años después de éste intento, mediante la ley 1285 de 2009 -por medio de la cual se modificó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia-, se eliminó de tajo cualquier referencia a los jueces agrarios

hasta que, finalmente, hace diez años la ley 1564 de 2012 derogó el decreto 2303 de 1989 que había creado la jurisdicción agraria en Colombia.

Tras varios intentos -bloqueados en buena medida por los enormes intereses que despierta el hecho de que la propiedad sobre la tierra no esté sometida a la aplicación de estándares mínimos de formalización-, el legislativo optó por dejar en manos de los jueces civiles la resolución de las controversias agrarias y rurales. Lo anterior no solamente ha concurrido con la congestión de la rama judicial ocupada de atender asuntos civiles, sino que, además, ha privado a la ruralidad de contar con sus propios operadores de justicia especializados, capaces de desarrollar y usar su propia dogmática, así como su propia jurisprudencia y precedentes judiciales.

De esta historia de ires y venires que han procurado conformar una jurisdicción agraria en Colombia, puede concluirse que, efectivamente, se trata de un asunto neurálgico que ha intentado atenderse -sin éxito- en numerosas ocasiones.

Como consecuencia de éste problema histórico y los intentos infructuosos por hacerle frente, tanto la Corte Constitucional (en Sentencia de Unificación SU-288 de 2022) como el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito en el 2016 (en adelante Acuerdo Final de Paz) han exhortado y comprometido al Estado colombiano -respectivamente- con el desarrollo de una Jurisdicción Agraria que, a partir de la comprensión holística de las particularidades del contexto rural y sus habitantes, sea capaz de dar solución a los procesos agrarios en fase judicial relacionados con, entre otros, la tenencia, ocupación y propiedad de la tierra y los territorios, tan necesaria para implementar un proceso de reforma agraria que haga del campo colombiano uno altamente productivo y garante de la soberanía alimentaria y del derecho a la propiedad de las comunidades y habitantes de la ruralidad.

De conformidad con los elementos esbozados previamente, los autores de ésta importante iniciativa, así como el suscrito coordinador ponente, consideran imperativo que ésta corporación avance en la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural capaz de garantizar el acceso a la justicia para los campesinos y habitantes rurales, a través de la implementación de una especialidad del derecho agrario que consolide su propia jurisprudencia y precedentes, estructurando la debida seguridad jurídica, posibilitando la descongestión de los despachos judiciales, la atención de los casos con criterios diferenciales capaces de ponderar las realidades del mundo agrario y rural y que, otorgue al campesinado colombiano la posibilidad de acceder a una justicia pronta y eficaz.

**4.1. LOS CONFLICTOS AGRARIOS Y EL ACCESO A LA TIERRA**

El problema agrario en Colombia está atravesado por múltiples factores. Por una parte, encontramos la tragedia humanitaria de una guerra que operó como mecanismo para la acumulación de grandes extensiones de propiedad, el vaciamiento de poblaciones enteras, la disminución de la diversificación productiva propia de la cultura campesina y, por otro lado, existe un problema histórico relacionado con los derechos de propiedad de los campesinos habitantes y sus comunidades que ha derivado en graves problemas de desigualdad y productividad. Según la ENCV de 2011, en Colombia solamente el 36% de los hogares del campo tenían tierra de manera formal, y ya para el 2017 la desigualdad en la distribución de la propiedad registraba un Gini de área de propietarios del 0,869 a escala nacional, lo que nos convierte en uno de los países con mayor índice de desigualdad en la propiedad sobre la tierra.

El escenario de inseguridad jurídica y de ausencia de mecanismos eficaces para su atención ha generado, por ejemplo, que el 10% de los propietarios y/o poseedores estén ocupando menos del 0,37% del área que -en un escenario de igualdad- deberían estar ocupando; mientras el 10% de los propietarios ocupan más de 7 veces el área de la que tendrían en éste escenario ideal.

Por su parte, la lentitud en los procesos administrativos de adjudicación y clarificación de la propiedad impactan directamente en la situación de inequidad e injusticia rural y agraria. Durante el gobierno 2018-2022 solamente se profirieron 32 resoluciones de inicio de procedimientos agrarios y solo se decidieron 4 casos en fase administrativa sin que ninguno de estos fuese demandado en fase judicial, no se constituyó ninguna zona de reserva campesina a pesar de la existencia de providencias judiciales que así lo ordenaban, no se constituyó ninguna zona de reserva campesina a pesar de la existencia de providencias judiciales que así lo ordenaban. En materia de adjudicación de baldíos, desde la entrada en vigencia de la entidad se han adjudicado 317.293 hectáreas mediante el modelo de demanda y apenas 1.771 hectáreas en el modelo de oferta" (Comisión de Empalme, 2022). Lo anterior se debe -en buena medida- a la carencia de doctrina, precedente y jurisprudencia especializada en materia de tierras que imponga celeridad específica a éste tipo de procesos de adjudicación y clarificación de la propiedad sobre la tierra en Colombia.

De acuerdo a la ANT, del total de hectáreas ingresadas al Fondo Nacional de Tierras, aproximadamente 1.891.000 Ha, solamente en el 1% (12 predios) no se presentaron ocupaciones previas; mientras que en 13.340 predios -que corresponden a 987.805 Ha (52%)- se puede constatar que están ocupados y 3.806 predios que corresponden a 903.135 Ha que están pendientes de determinar su ocupación y/o explotación. En otras palabras, en la mayor parte de los casos "procede

sobre dichos predios la regularización de la propiedad por la vía de reconocimiento de derecho y no la asignación de derechos de propiedad a población campesina, afrocolombiana o indígena que no tiene tierra” (Comisión de Empalme, 2022)

En relación con la necesidad de avanzar prontamente con la formalización de la propiedad privada y la adjudicación de baldíos ya ocupados, así como con la solución al problema en general de la informalidad en la propiedad rural debe anotarse que la Agencia Nacional de Tierras ha identificado un rezago de 140.963 solicitudes de adjudicación de baldíos a personas naturales que equivalen a 9.103.902 hectáreas, aproximadamente.

Adicionalmente, es importante anotar que la misma agencia ha manifestado que de - al menos- 2.6 millones de predios informales -que se estima existen en Colombia- apenas se ha avanzado en la formalización del 1% (Banco Mundial, 2021) y, según informó la ANT a la Corte Constitucional, lograr su completa formalización podría tardar aproximadamente 265 años.

La lentitud en estos procesos de formalización y clarificación de la propiedad conducirá al crecimiento de las exigencias de justicia y seguridad jurídica por parte de las comunidades agrarias y rurales; razón por la cual, la conformación de una Jurisdicción Agraria se convierte en un imperativo para dar respuesta, garantizar el acceso a la justicia de las comunidades rurales y evitar una creciente congestión en los despachos de los jueces que hoy tienen a cargo la solución de problemas derivados de los derechos de propiedad agraria.

Ahora bien, los problemas derivados de la inseguridad jurídica, las brechas de acceso a la justicia y los derechos de propiedad agraria, repercuten directamente en el acrecentamiento de las brechas de desigualdad en la zona rural y en la concentración improductiva e inequitativa de la propiedad. Estas circunstancias contribuyen a que la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia sea abrumadora. De allí que el 1% de las fincas de mayor tamaño concentran el 81% de la tierra en el país.<sup>1</sup> Estos datos, que nos ubican como el país con mayor desigualdad en toda la región, se han prolongado y agudizado en el tiempo; propiciando múltiples conflictos, impidiendo el desarrollo del campo, afectando la calidad de vida de la población rural y especialmente del campesinado pobre y/o de medianos ingresos.

<sup>1</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)



Fuente: Oxfam (2018) y cálculo propio para Colombia a partir de DANE (2018b). Tomado del informe “Radiografía de la Desigualdad” de OXFAM, 2017.

Diversas formas y métodos tanto violentos como no violentos, se han utilizado para obtener, mantener o expandir la tenencia de la tierra: El litigio judicial, el no pago de la renta, los difusos contratos de aparcería, las tomas de tierra por vías de hecho, la acumulación sin garantizar la debida función social de la propiedad que contempla la Constitución Política, entre otros, configuran el pan de cada día en los procesos judiciales relacionados con asuntos agrarios y rurales. Lo anterior ha generado, por ejemplo, un patrón inadecuado de ocupación, distribución y uso del territorio: el aumento de los costos ambientales, sociales y económicos que afectan la producción agropecuaria;<sup>2</sup> e impactando de manera negativa la capacidad recaudo tributario del Estado; la capacidad productiva; la calidad de vida y las condiciones socioeconómicas del campesinado; la estabilidad y eficiencia del mercado de tierras y, desde luego, la confianza social en el Estado y en la posibilidad de resolver controversias de manera pacífica acudiendo al monopolio del derecho y la Justicia que recae en éste último.<sup>3</sup>

En la actualidad los conflictos que mayor recurrencia tienen en torno a lo Agrario y lo Rural son los procesos entre particulares relativos a tenencia de bienes de vocación agropecuaria y las relaciones de producción, los procesos reivindicatorios, posesorios, de pertenencia, divisorios, de deslinde, de expropiación, de servidumbre, de aparcería, de compraventa, arrendamiento, aparcería, o la

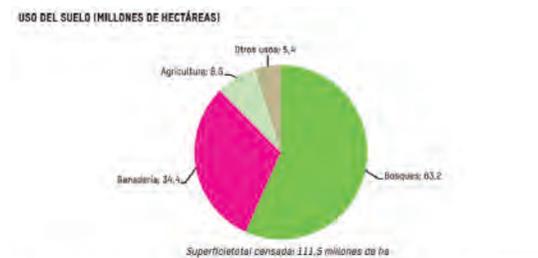
<sup>2</sup> Reyes Posada, Alejandro. El problema de la tierra en Colombia (2012) <https://bit.ly/3BUe5s4>

<sup>3</sup> R. Bustamante, Jorge. Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial (2006) <https://bit.ly/3f7dpxz>

ocupación de hecho, lo cual es un claro ejemplo de la necesidad de la creación de una jurisdicción agraria y rural.

**4.2 USO DE LA TIERRA**

Otro de los conflictos en las zonas rurales tiene que ver con el uso que se les da a las tierras. De las 111.5 millones de hectáreas que fueron censadas en el 2016, 22 millones tienen vocación de uso agrícola, y 15 millones tienen vocación de uso para ganadería. No obstante, actualmente sólo se hace uso del 38,5% de la tierra que tiene vocación agrícola (8,5 millones de hectáreas), mientras que el uso de tierra para ganadería supera la vocación de tierra para uso ganadero en un 229% (34,4 millones de hectáreas).<sup>4</sup>



Fuente: DANE (2016b).

<sup>4</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

	VOCACIÓN DE USO	USO ACTUAL	% de uso respecto al área con aptitud
Ganadería	15 millones	34,4 millones	229%
Agricultura	22 millones	8,5 millones	38,6%

Fuente: UPRA (2013) y DANE (2016b)

Imágenes tomadas del informe “Radiografía de la Desigualdad” de OXFAM, 2017.

Entre los principales conflictos agrarios y rurales<sup>5</sup> se puede identificar: la concentración de la tierra de mejores características en pocas manos; los conflictos entre poseedores campesinos y propietarios formales; ineficaces marcos políticos y legales destinados a la regulación de la función social de la propiedad; el impacto de las organizaciones ilegales en el control de territorios; el impacto del narcotráfico en la configuración de mercados ilegales; el impacto de los grupos armados ilegales; el impacto negativo de los megaproyectos ganaderos y forestales (plantaciones de palma); el impacto de los megaproyectos energéticos y mineros; la escasa o diferencial presencia del Estado en los territorios; los elevados índices de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en los territorios que incentivan la venta de tierras por debajo de los precios del mercado, entre otras.

La solución de conflictos armados y no armados en las zonas rurales involucran, necesariamente, la regulación y garantía de los derechos de propiedad sobre la tierra a través de -al menos- tres dimensiones de justicia: la justicia distributiva para remediar injusticias que dieron origen al conflicto; la justicia transicional, para reparar las víctimas; y la justicia agraria que, con presencia y operación permanente, concorra con la solución de nuevos conflictos producidos por dinámicas y fenómenos rurales.

**4.3 CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ**

En el Punto 1 del “Acuerdo Final de Paz para la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016), titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, se señaló la necesidad de crear mecanismos de resolución de conflictos que se ocuparan de los asuntos relacionados con la tenencia

<sup>5</sup> Nuñez, Rober Alexis. (2021) El problema de la tierra rural en Colombia: desplazamiento y empobrecimiento de las víctimas [https://www.researchgate.net/publication/350627564\\_El\\_problema\\_de\\_la\\_tierra\\_rural\\_en\\_Colombia\\_d desplazamiento\\_y\\_empobrecimiento\\_de\\_las\\_victimas](https://www.researchgate.net/publication/350627564_El_problema_de_la_tierra_rural_en_Colombia_d desplazamiento_y_empobrecimiento_de_las_victimas)

y el uso de la tierra, así como del fortalecimiento de la producción alimentaria (1.1.8). En ese sentido, el Punto 1 del Acuerdo expuso la necesidad de crear mecanismos para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y, en general, la promoción de la regularización de la propiedad rural en Colombia.

Para lograr estos fines se consignó el compromiso estatal de poner en marcha una *"nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra"*.

El Acuerdo Final de Paz y el documento CONPES 3932 de 2018, ponen en evidencia la necesidad de crear una Jurisdicción Agraria y Rural dentro de la administración de justicia dedicada a resolver los temas relacionados con los derechos de propiedad agraria, la protección de la tenencia y la propiedad sobre la tierra, la solución de los conflictos entre uso y vocación, entre otros.

Por su parte, el Plan Marco de Implementación no sólo ratificó la necesidad de crear una Jurisdicción Agraria y Rural dentro de la administración de justicia, sino que la incluyó entre los indicadores correspondientes a las estrategias de 1) acceso a tierra y 2) uso del suelo y gestión catastral, así:

*"Creación de la jurisdicción agraria y la implementación de otros mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y en general la regularización de la propiedad rural. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Esta jurisdicción tendrá en cuenta servicios de asesoría y de formación para proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra. Asimismo, se tiene contemplado que la operación del esquema de justicia agraria empiece por las zonas priorizadas por el Acuerdo Final. Adicionalmente, para responder a las necesidades de cobertura territorial y dar respuesta oportuna a la demanda de justicia, se tiene: (1) la itinerancia en la prestación del servicio de justicia, es decir, la posibilidad de desplazamiento de los despachos judiciales de las cabeceras municipales a los lugares en los cuales tiene lugar la conflictividad en materia agraria y rural, (2) jueces adjuntos, entendidos como despachos compuestos de varios jueces, sin relación de dependencia o jerarquía entre ellos, que atiendan las demandas de justicia en territorios focalizados."*

Con el fin de avanzar en la construcción de un país en paz, se hace necesario garantizar la tenencia de la tierra a los campesinos y resolver el problema de las tierras expoliadas, garantizar seguridad jurídica para los sujetos de las relaciones en el campo, evitando así, que las dinámicas de la violencia persistan y se profundicen.

El compromiso previsto en el Acuerdo Final de Paz (2016) se suma a las iniciativas propuestas en el siglo pasado tendientes a atender la conflictividad particular que surge en las zonas rurales. En ese sentido, además de referirse a la creación de jueces especializados, enfatiza en el deber de que el acceso a la justicia sea efectivo y, además, incorpore medidas como el enfoque de género para atender las barreras particulares que enfrentan las mujeres rurales en el ejercicio de sus derechos, incluidos el derecho a la propiedad y al acceso a la justicia.

En síntesis, la Jurisdicción Agraria y Rural proporcionará los mecanismos de solución institucional a los conflictos que históricamente han permanecido latentes en el campo colombiano, que se han tramitado por herramientas no efectivas y/o mecanismos violentos. Es así, como esta Jurisdicción constituirá uno de los pilares fundamentales de transformación de los conflictos violentos que se dan en el mundo de la ruralidad.

**4.4. SENTENCIA SU-288 DE 2022**

La Corte Constitucional, a través de Sentencia de Unificación SU-288 de 2022, constató el grave incumplimiento del Régimen Especial de Baldíos, ratificando el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos. El Honorable Tribunal Constitucional colombiano, a través del comunicado 026 del 18 de agosto de 2022, expresó el contenido fundamental de la decisión, haciendo especial mención al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en relación con el derecho al acceso a la tierra del campesinado colombiano, precisando:

*"La misión de propiciar el acceso a la tierra deberá partir del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y desarrollarse en colaboración entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Desde el punto de vista constitucional, la Sala considera de especial relevancia (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la creación de la jurisdicción especial agraria, (iii) la consolidación del catastro multipropósito, (iv) la actualización del sistema de registro, (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras, y (v) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural."* (negrita fuera del texto)

**Indicadores**

Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
Tierras entregadas a través del Fondo de tierras	Hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras **	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Subsidio integral para compra	Familias beneficiarias del subsidio integral	Agencia Nacional de Tierras	2017	2031
Crédito especial para la compra de tierra	Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	2017	2017
Contratos u otras figuras para asignar derechos de uso	Documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por definir	Por definir
Hectáreas formalizadas garantizando la granularidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas**	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Jurisdicción Agraria	Jurisdicción Agraria en operación	Ministerio de Justicia y del Derecho	2018	2031
Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	Ministerio de Justicia y del Derecho	2017	2021

Tomado del Plan Marco de Implementación, pág 28.

Ahora bien, la necesidad de esta jurisdicción tiene asidero en la realidad jurisdiccional colombiana. Es un hecho notorio y de conocimiento público que la justicia ordinaria está llena de situaciones y requerimientos procedimentales que no consideran la realidad específica del campo y la ruralidad colombiana, y que acarrear obligaciones de difícil cumplimiento para los campesinos y campesinas como lo son la contratación de abogados, el pago de peritos (topógrafos, ingenieros agrícolas, entre otros), el recaudo de pruebas y trámites en entidades administrativas, que -aparte de demandar recursos económicos- exigen un nivel considerable de conocimientos relacionados con las normas que regulan los derechos de propiedad de difícil acceso para las comunidades campesinas en Colombia. Para ello, el marco de la Jurisdicción Agraria y Rural, deberá garantizar un recurso activo y expedito para la protección de los derechos de propiedad, que se ponga en sintonía y tome en consideración la realidad del campo colombiano.

*Por tal razón, en la parte resolutoria de la providencia en mención, la Corte Constitucional Colombiana, en cabeza del Magistrado Ponente, Antonio José Lizarazo Ocampo, decide:*

**"Décimo Quinto. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral<sup>6</sup> (...) (negrita fuera del texto)**

**4.5. ASUNTOS QUE DEBE CONOCER Y TRAMITAR LA JURISDICCIÓN AGRARIA**

De conformidad con los argumentos y elementos expuestos anteriormente, el suscrito considera que la jurisdicción agraria y rural debería integrar el conjunto de normas que constituyen el régimen de protección a los recursos naturales y las relaciones agrarias en atención a la especial protección que tienen dichos bienes y su connotación de interés público y social, elementos que -dentro del régimen agrario- reforzaron las disposiciones de los artículos 58°, 64°, 65° y 66° de la Constitución de 1991, relativas a la función social y ecológica de la propiedad, la garantía de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios que carecen de ella, así como el mejoramiento de la calidad de vida y los ingresos de los campesinos, la especial protección constitucional de la que goza la producción de alimentos y la garantía constitucional de desarrollo sostenible, conservación, restauración, sustitución de los recursos naturales y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, asuntos inescindibles que subyacen a los conflictos que emergen en relación con las actividades, relaciones y bienes agrarios.

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

<sup>6</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU 288 de 2022. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente T-6.087.412 AC

propiedad de la tierra, la especial protección a la producción agropecuaria y de alimentos; y la regulación sobre el uso de materias primas en los entornos rurales y agrarios.

Por último, compartimos el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, la cual manifestó que:

*"(...) la creación de esta jurisdicción especializada tiene la ventaja de ampliar la oferta de la justicia para la atención de asuntos complejos, que requieren un abordaje interdisciplinario, técnico y enfocado en la resolución de conflictos que no tienen la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativo. La relación de los asuntos que se tramitarán por el proceso especial agrario, o la denominada acción agraria, convocan una amplia gama de conflictos a resolver, situaciones jurídicas disímiles y la interacción de múltiples y diversas partes dentro de los procesos (...)”*<sup>7</sup>, generando así un impacto positivo en la solución de conflictos rurales.

**4.6. LA MUJER RURAL Y EL ACCESO A LA JUSTICIA**

En Colombia solo hasta 1988 se reconoció a la mujer como portadora del derecho de titulación de tierras, disposición ratificada con la Ley 160 de 1994, al instituir que los subsidios de tierras y las unidades agrícolas familiares se adjudicarían conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes. Igualmente, la Ley 731 de 2002 dispuso que se garantizara la titularidad de tierra a las mujeres a través de procesos de titulación conjunta y prioritaria para aquellas que son cabeza de hogar.

La falta de acceso a propiedad de la tierra representa una forma de violencia económica y patrimonial de la que son víctimas millones de mujeres, así lo reconoce la Ley 1257 de 2008, en la que se identifican los tipos de daño contra la mujer, incluido el daño patrimonial. Colombia se ha comprometido a nivel internacional a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia y a garantizar el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, las medidas específicas para informar y sensibilizar sobre la violencia económica y sobre el daño patrimonial son precarias.

Se han evidenciado condiciones asimétricas de acceso a la justicia y barreras que se le imponen a la mujer debilitando su condición para ejercer sus derechos como parte procesal en la defensa de la

<sup>7</sup> Procuraduría General de la Nación (2022, 29 de septiembre).

formalización de la propiedad. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 al señalar que *"las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas" (...)* Esta situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley".

Persisten dos problemáticas de la mujer rural para acceder a la justicia 1) alto índice de analfabetismo jurídico que se traduce en los costos que implica la asesoría de un abogado, y 2) el factor probatorio de su condición sobre la tierra ante la informalidad característica de la propiedad en el campo. Esto hace concluir la necesidad de que la justicia agraria y rural tenga un enfoque de género, en el que los operadores judiciales lo reconozcan e incorporen en los fallos, con un énfasis en la protección de la mujer rural en su acceso a la formalización de la propiedad, que le otorgue derechos individuales de disposición y con ello se garantice el conjunto de sus derechos.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO 2º DEBATE PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1.</b> El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:</p> <p><b>Artículo 116.</b> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:</p> <p><b>Artículo 116.</b> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p>	N/A

<p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo 3-A, "De la jurisdicción agraria y rural", en los siguientes términos:</p> <p>CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL</p> <p><b>Artículo 245A.</b> La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, determinado por la ley, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos, cualidades y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural. En lo demás, se regirán por las condiciones, requisitos y períodos previstos en</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo 3-A, "De la jurisdicción agraria y rural", en los siguientes términos:</p> <p>CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL</p> <p><b>Artículo 245A 238A.</b> La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, determinado por la ley, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos, cualidades y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural. En lo demás, se regirán por las condiciones, requisitos y períodos</p>	<p>1) Se corrige la numeración para guardar el orden lógico que rige el Título VIII de la Constitución Política.</p> <p>2) Se especifican las condiciones de idoneidad que deben cumplir los magistrados</p>
---	---	--

<p>los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.</p> <p>La Corte Agraria y Rural reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.</p> <p>Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta Corporación.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Por una sola vez, los primeros Magistrados que hagan parte de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por el Pleno del Congreso de la República en pleno y quienes para ser elegidos deberán cumplir los requisitos y cualidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado de lista de elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa, reglada de conformidad con la ley.</p>	<p>previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.</p> <p>La Corte Agraria y Rural reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.</p> <p>Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta Corporación.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Por una sola vez, los primeros Magistrados que hagan parte de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por el Pleno del Congreso de la República en pleno y quienes para ser elegidos deberán cumplir los requisitos y cualidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado de lista de elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa, reglada de conformidad con la ley.</p>	
--	---	--

<p><b>Artículo 245B.</b> Son funciones de la Corte Agraria y Rural:</p> <p>1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley.</p> <p>2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se proferan por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural.</p> <p>3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial.</p> <p>4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia.</p> <p>5. Ejercer las demás funciones que determine la ley.</p> <p>6. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán con la</p>	<p><b>Artículo 245B—238B.</b> Son funciones de la Corte Agraria y Rural:</p> <p>1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley.</p> <p>2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se proferan por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural.</p> <p>3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial.</p> <p>4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia.</p> <p>5. Ejercer las demás funciones que determine la ley.</p> <p>6. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán con la</p>		<p>garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia, así como con la garantía del enfoque diferencial, territorial, étnico y de víctimas.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 156.</b> La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 238.</b> La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean</p>	<p>garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia, así como con la garantía del enfoque diferencial, territorial, étnico y de víctimas.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 156.</b> La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 238.</b> La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean</p>	<p>N/A</p> <p>N/A</p>
<p>susceptibles de impugnación por vía judicial.</p> <p><b>Artículo 5.</b> La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva durante los dos años. Mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los seis (06) posteriores a la promulgación de este acto legislativo, el Consejo Superior de la Judicatura, formará, capacitará y reasignará jueces especializados con carácter temporal en la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo para resolver conflictos rurales y agrarios en todo el territorio nacional, hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Agraria Rural.</p>	<p>susceptibles de impugnación por vía judicial.</p> <p><b>Artículo 5.</b> La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva durante los dos años. Mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los seis (06) posteriores a la promulgación de este acto legislativo, el Consejo Superior de la Judicatura, formará, capacitará y reasignará jueces especializados con carácter temporal en la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo para resolver conflictos rurales y agrarios en todo el territorio nacional, hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Agraria Rural.</p>		<p><b>Artículo 6°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 126.</b> Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.</p> <p>Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.</p> <p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 126.</b> Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.</p> <p>Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.</p> <p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de</p>	<p>Los artículos Nuevos se eliminan para que -por técnica y economía legislativa- se incluyan los cambios mencionados en el artículo sobre "armonización" con los artículos 126, 174, 178, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Política de Colombia</p>

<p>las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p>Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:</p> <p>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la</p>	<p>las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p>Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:</p> <p>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la</p>	<p>Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 197.</b> No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte</p>	<p>Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 197.</b> No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya tenido la investidura de Vicepresidente o ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte</p>
<p>Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 231.</b> Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo de Gobierno Judicial tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial.</p> <p>En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,</p>	<p>Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 231.</b> Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo de Gobierno Judicial tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley y adelantada por la Gerencia de la Rama Judicial.</p> <p>En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,</p>	<p>del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 232.</b> Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</li> <li>2. Ser abogado.</li> <li>3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</li> <li>4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber</li> </ol>	<p>del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 232.</b> Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</li> <li>2. Ser abogado.</li> <li>3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</li> <li>4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber</li> </ol>

<p>ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 233.</b> Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural serán elegidos para periodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.</p>	<p><del>ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.</del></p> <p><del><b>Parágrafo.</b> Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.</del></p> <p><del><b>Artículo Nuevo.</b> El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:</del></p> <p><del><b>Artículo 233.</b> Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y la Corte Agraria y Rural serán elegidos para periodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.</del></p>
---	---

**b) Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

**c) Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a.** *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

**b.** *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

**c.** *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

**d.** *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

**e.** *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito*

<p><b>Artículo 7°. Vigencia y armonización.</b> Incluyase la expresión "Corte Agraria y Rural" en los artículos 126, 174, 178, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Nacional.</p> <p>El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 7°. Vigencia y armonización.</b> Incluyase la expresión "Corte Agraria y Rural" en los artículos 126, 174, 178, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Nacional Política de Colombia.</p> <p>El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.</p>	<p>Se ajusta para hacer referencia correcta a la Constitución Política de Colombia.</p>
---	--	---

**6. CONFLICTO DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

\*Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

**a) Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

**f.** *Cuando el congresista participe en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).*

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

**7. PROPOSICIÓN**

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ante la Comisión Primera de Senado, Ponencia positiva para primer debate (primera vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado – 173 de 2022 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural".

Cordialmente,

  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador de la República

<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 035 DE 2022 SENADO – 173 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL”.</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:</p> <p><b>Artículo 116.</b> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo 3-A, “De la jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos:</p> <p>CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL</p> <p><b>Artículo 238A.</b> La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, determinado por la ley, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos, cualidades y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural. En lo demás, se regirán por las condiciones, requisitos y periodos previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.</p> <p>La Corte Agraria y Rural reglamentarán la fórmula de votación y el término en el cual deberán elegir a los Magistrados que conformen la respectiva corporación.</p> <p>Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta Corporación.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Por una sola vez, los primeros Magistrados que hagan parte de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por el Congreso de la República en pleno y quienes para ser elegidos deberán cumplir los requisitos y cualidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo</p>	<p>de Estado de lista de elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa, reglada de conformidad con la ley.</p> <p><b>Artículo 238B.</b> Son funciones de la Corte Agraria y Rural:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley.</li> <li>2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural.</li> <li>3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial.</li> <li>4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia.</li> <li>5. Ejercer las demás funciones que determine la ley.</li> <li>6. Darse su propio reglamento.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia, así como con la garantía del enfoque diferencial, territorial, étnico y de víctimas.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 156.</b> La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 238.</b> La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los</p>
---	---

requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

**Artículo 5.** La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva durante los dos años. Mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los seis (06) posteriores a la promulgación de este acto legislativo, el Consejo Superior de la Judicatura, formará, capacitará y reasignará jueces especializados con carácter temporal en la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo para resolver conflictos rurales y agrarios en todo el territorio nacional, hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Agraria Rural.

**Artículo 6°.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural

**Artículo 7°.** **Vigencia y armonización.** Inclúyase la expresión “Corte Agraria y Rural” en los artículos 126, 174, 178, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Nacional.

El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40° Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en París, el 25 de noviembre de 2019.*

<p>Bogotá., D.C., 04 de noviembre de 2022.</p> <p>Senador <b>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ.</b> Vicepresidente Comisión Segunda. Senado de la República de Colombia. Ciudad.</p> <p><b>Referencia: Presentación informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 082 de 2022 Senado</b> &lt;&lt;Por medio de la cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40° Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019&gt;&gt;.</p> <p>Cordial saludo.</p> <p>En cumplimiento de la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Segunda del Senado, presento Informe de Ponencia al Proyecto de Ley No. 082 de 2022 Senado &lt;&lt;Por medio de la cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40° Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019&gt;&gt;.</p> <p><b>ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El 25 de noviembre de 2019 en el marco de la 40° Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO celebrada en París, se adoptó la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe.</p> <p>El 29 de julio de 2022 el Gobierno Nacional del presidente Iván Duque, a través de las Ministras de Relaciones Exteriores y de Educación, presentó ante la Secretaría General del Senado de la República el Convenio mencionado y el Proyecto de Ley (en adelante, PL) con su correspondiente exposición de motivos. En cumplimiento</p>	<p>del artículo 144 de la Ley 5 de 1992; el PL fue publicado oficialmente en la Gaceta del Congreso número 892 de 08 de agosto de 2022.</p> <p>Fui designada para la presentación de informe de ponencia para primer debate mediante el Oficio de CSE–CS–CV19–0327–2022 de 1 de septiembre del año en curso.</p> <p><b>I. OBJETO Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La Convención establece principios universales que permiten el reconocimiento equitativo, transparente y no discriminatorio de las cualificaciones de la educación superior y de aquellas que permiten el acceso a esta. También facilita el reconocimiento de las cualificaciones, los logros y los periodos de estudios realizados a distancia. Además, favorece el reconocimiento de las cualificaciones de los refugiados, incluso en los casos en que las pruebas documentales se han perdido.</p> <p>La Convención Mundial plantea el mapa de ruta y los conceptos de entendimiento mundial con respecto a la formación, las cualificaciones y las características de los diplomas y títulos que puedan obtener los ciudadanos en el mundo.</p> <p>Con el perfeccionamiento de este instrumento, se contribuiría a que los colombianos puedan desplazarse alrededor del mundo para continuar sus estudios e investigaciones a través de un marco global para el reconocimiento justo y transparente de las calificaciones de educación superior, y a fomentar la movilidad académica interregional, además, se adquiriría un compromiso con la promoción y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de educación superior.</p> <p><b>II. ANÁLISIS EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>La Internacionalización de la Educación Superior en el mundo es uno de los elementos que favorece la movilidad y el desarrollo económico de los países. En el año 2012, se realizó por parte de la OCDE y el Banco Mundial un estudio denominado “Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia”. Dicho estudio no sólo ahondó en temas misionales de la educación superior, sino que también profundizó en temas asociados con visión general, la gobernabilidad universitaria, el sistema de aseguramiento de calidad, financiación e información.</p> <p>La movilidad académica internacional se ha convertido en uno de los elementos claves de las políticas públicas de educación de todos los Estados. Se estima que</p>
<p>más de 4.500.000 de estudiantes se encuentran estudiando en países distintos a su origen y la tasa de crecimiento de esta población es del 12% anual, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</p> <p>El aumento de personas que viajan al exterior a estudiar, en combinación con el incremento de trabajadores cualificados en busca de nuevas oportunidades laborales y el retorno de muchos profesionales nacionales, le presenta a Colombia la oportunidad de integrarse de manera efectiva, tanto en la promoción del intercambio de conocimiento como en la responsabilidad de guiar el entendimiento entre sistemas de educación distintos, así como el proceso de convalidación de títulos en el país para los múltiples propósitos ciudadanos.</p> <p>En este sentido, para Colombia, contar con Acuerdos Globales y Regionales de Reconocimiento de títulos y diplomas permite fortalecer el proceso de convalidación, toda vez que la normativa interna en la materia reconoce los sistemas de aseguramiento de la calidad de los distintos países como un elemento fundamental en el reconocimiento de títulos, lo que favorece los desarrollos nacionales en términos de calidad educativa y la constante innovación de las Instituciones de Educación Superior en la formación de calidad de los profesionales de distintas áreas.</p> <p>Es importante señalar que esta Convención busca reemplazar el Documento de Recomendaciones del Reconocimiento de Estudios y Cualificaciones en Educación Superior de 1993, soportando este cambio en los procesos migratorios, las nuevas demandas educativas y los marcos de entendimiento de las titulaciones de educación superior en cada una de las regiones del mundo.</p> <p>Con la adopción de la Convención Mundial, se contribuye a que los colombianos puedan desplazarse alrededor del mundo para continuar sus estudios e investigaciones a través de un marco global para el reconocimiento justo y transparente de las calificaciones de educación superior, y a fomentar la movilidad académica interregional. Lo anterior, toda vez que los principales destinos académicos para estudiantes colombianos en el exterior no son parte de la región de América Latina y el Caribe.</p> <p>Igualmente, al ratificar esta Convención, Colombia se suma a una plataforma mundial de intercambio de información, herramientas y prácticas para el reconocimiento de las calificaciones de educación superior. Además, adoptar este instrumento también implica el compromiso con la promoción y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de educación superior.</p> <p>Al ratificar este proyecto de Ley, se reafirma el compromiso de Colombia con la implementación de la Recomendación de 1993 de la UNESCO sobre el</p>	<p>“Reconocimiento de Estudios y Calificaciones en Educación Superior”, un tema cada vez más relevante si se tiene en cuenta la creciente internacionalización de la educación, expresada en los más de 5 millones de estudiantes matriculados en universidades fuera de su país de origen, cuya cifra se espera duplicar en los próximos 10 años según datos de la UNESCO.</p> <p>Colombia reitera su compromiso con la educación como un derecho humano con el propósito de hacer el conocimiento y el aprendizaje más accesible para todos; “la educación superior como patrimonio cultural y científico tanto para los individuos como para la sociedad, y la preservación y el fortalecimiento de la identidad y diversidad cultural de los países respetando el carácter específico de sus sistemas educativos”. Así mismo, la circulación del conocimiento y el reconocimiento de títulos son vectores de la inclusión y el crecimiento económico que representan mayores oportunidades de empleo.</p> <p>El reconocimiento de títulos facilita la movilidad académica, el intercambio entre instituciones de educación superior y contribuye a asegurar la calidad de los programas académicos, así como la confiabilidad de las calificaciones al ser reconocidas por una autoridad competente de un país extranjero. Esto resulta de gran importancia, teniendo en cuenta que cada año es mayor el número de colombianos que busca estudiar en el extranjero.</p> <p><b>III. PROBLEMÁTICA</b></p> <p>De acuerdo con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 2012 y 2018, 555.000 colombianos se encontraban fuera del país por temas académicos. Por consiguiente, la cifra de convalidaciones ha venido aumentando constantemente.</p> <p>Según el Ministerio de Educación Nacional, desde el 2005 hasta el 2019, el número de solicitudes aumentó cerca de 400%. Por ejemplo, a diciembre de 2020, existían 22.591 solicitudes de convalidación de títulos radicadas ante el ministerio.</p> <p><b>IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY 082-2022</b></p> <p>El PL cuenta con tres artículos. Mediante el primero de ellos se decreta que se apruebe la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40° Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019. El segundo dispone que, conforme con el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, una vez se perfeccione el vínculo internacional aquel obligará a Colombia. Y el tercero ordena que la presente ley regirá a partir de su publicación.</p>

**V. CONTENIDO DE LA CONVENCION**

En la siguiente tabla se muestra un resumen de los componentes normativos del Convenio y una referencia a su contenido:

COMPONENTES NORMATIVOS	CONTENIDO
<b>Preámbulo</b>	Descripción del compromiso de los Estados firmantes para el fortalecimiento de la movilidad y el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior.
<b>Sección I</b>	Glosario de conceptos claves para la mejor comprensión de los sistemas de educación de los Estados firmantes.
<b>Sección II</b>	Objetivos de la Convención.
<b>Sección III</b>	Principios básicos para el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior.

<b>Sección IV</b>	Obligaciones de los Estados Parte de la Convención, relativas al reconocimiento de las cualificaciones que dan acceso a la educación superior, al reconocimiento de las cualificaciones de educación superior, al reconocimiento de estudios parciales y de cualificaciones de refugiados y desplazados, la información para la evaluación y el reconocimiento, la evaluación de una solicitud, la información sobre las autoridades competentes en materia de reconocimiento y los requisitos adicionales de admisión en programas de educación superior.
<b>Sección V</b>	Estructuras de aplicación, redes nacionales de aplicación y el establecimiento de la Conferencia Intergubernamental de los Estados Parte.
<b>Sección VI</b>	Disposiciones finales, relativas a la entrada en vigor, la ratificación y la adhesión a la Convención, las relaciones entre los Estados parte del tratado y las partes en los convenios regionales de reconocimiento, la denuncia y las modificaciones del instrumento, entre otras.

**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación Nacional. (2022). Proyecto de Ley 082 Senado. Bogotá.

**VI. NORMAS JURÍDICAS NACIONALES CON RELACIÓN A LA CONVENCION.**

En relación a la convalidación de títulos en Colombia se destacan las siguientes normas jurídicas nacionales:

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional formular la política y

adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

Según concepto institucional rendido por el Ministerio de Educación Nacional, la norma que regula actualmente el proceso de convalidaciones es la Resolución No. 10687 de 2019<sup>1</sup>, *“Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017*. Esta norma ha efectuado ajustes en torno al procedimiento y requisitos exigidos para el proceso de convalidación, con el objetivo de optimizarlo y mejorar la oportunidad en los tiempos de respuesta, facilitando la convalidación de los títulos que han sido otorgados en países con sistemas de aseguramiento de calidad reconocidos en el país de origen, en aras de brindar un trámite más eficiente y ágil, así mismo, se estableció una nueva herramienta tecnológica más amigable para el usuario, que le permite realizar seguimiento a su trámite en tiempo real, mejorando la seguridad y confiabilidad, ahorrando tiempo en desplazamientos y dinero por costos asociados y facilitando la comunicación con los usuarios; así mismo se habilitaron otros medios de pago al usuario adicionales a PSE.

Para el proceso de convalidación de títulos obtenidos en instituciones de educación superior extranjeras, el solicitante debe contar con la documentación requerida en la Resolución 10687 de 2019, según sea el caso, en formato digital, para posteriormente descargar y diligenciar el formato de productos de posgrado (para los programas de maestría, doctorado y post doctorado). Una vez se cuenta con la documentación aquí solicitada, se debe ingresar al link [www.mineducacion.gov.co/convalidaciones](http://www.mineducacion.gov.co/convalidaciones), para iniciar el trámite previo registro en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior - CONVALIDA, accediendo con las credenciales de ingreso al sistema. De manera subsiguiente, se deberá diligenciar el formulario de solicitud y el cargue de documentos requeridos que se encuentran enunciados en los artículos 3, 4, 5, 21 y 23 de la Resolución señalada, según sea el caso.

A partir de ello, una vez el solicitante realice de forma completa el lleno del formulario de registro y el cargue de los documentos solicitados, el sistema habilitará el botón de pago, el cual se podrá realizar a través de diferentes medios de pago tales como PSE, Tarjeta de Crédito o Cupón. El trámite de convalidación inicia al día siguiente hábil del reporte del mismo en la plataforma tal como lo describe el artículo 8 de la Resolución 10687 de 2019.

Una vez iniciado el trámite, le Ministerio de Educación Nacional realizará un examen de legalidad de la solicitud en los términos del artículo 10 de la resolución enunciada, clasificando la solicitud en alguno de los tres criterios de convalidación

<sup>1</sup> Concepto institucional rendido por el Ministerio de Educación Nacional a una consulta realizada por este Despacho.

descritos en el artículo 13 y siguientes (Criterio de acreditación o reconocimiento, Criterio de precedente administrativo y Criterio de evaluación académica), para que se realice su respectivo estudio.

El Ministerio resolverá la solicitud mediante acto administrativo, el cual deberá ser notificado al solicitante.

El proceso de convalidación implica la realización de una revisión integral de legalidad y académica de los estudios, cuyo resultado permite garantizar que los títulos que superan esta etapa corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y puedan ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional.

Con la revisión de legalidad se evalúan aspectos tales como: i) la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título; ii) la naturaleza jurídica del título otorgado; iii) la autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior; iv) la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o de título que se solicita convalidar; v) la existencia de convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos que se encuentran reglamentados para su efectiva aplicación; vi) las condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.); y, vii) cualquier otra que el Ministerio determine relevante.

Durante la revisión académica de títulos se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior a nivel de educación superior por el solicitante con la finalidad de establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional que permitan o impidan la convalidación del título, mediante un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria total exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los periodos académicos, la metodología de ofrecimiento, las prácticas clínicas asistenciales o internado rotatorio (tratándose de programas de pregrado en salud), las actividades académicas y asistenciales, los escenarios de práctica, el récord de consulta y procedimientos y la existencia de una Especialidad Base o Primera Especialidad cuando aplique, para las titulaciones del área de la salud.

Es de tener en cuenta que a la luz de la Resolución 10687 de 2019, los documentos exigidos para el trámite de convalidación de instituciones de educación superior o programas acreditados o que cuenten con reconocimiento son: 1) Formato de solicitud debidamente diligenciado; 2) Documento de Identidad (cédula de

ciudadanía para los nacionales; pasaporte o cédula de extranjería vigente para los extranjeros o Permiso Especial de Permanencia para ciudadanos Venezolanos); 3) Original o fotocopia del título, con el respectivo sello de apostilla o legalización vía diplomática y su traducción oficial (si el título se encuentra en idioma diferente al castellano); 4) Original o fotocopia del certificado de calificaciones. Para aquellos títulos que no cuenten con reconocimiento o acreditación, sea institucional o de programa, deberá anexar, adicional a lo enunciado, 5) El certificado de programa académico el cual debe corresponder con lo plasmado en el certificado de calificaciones expedido por la institución formadora. Si excepcionalmente la institución formadora no emite esta clase de certificados, es posible presentar un documento oficial emitido por la institución formadora en la que se describa la manera cómo se desarrolló el programa cursado (con su respectiva traducción oficial si el documento se encuentra en idioma distinto al castellano).

Adicional a lo anterior, para los títulos de postgrado se debe anexar lo siguiente: 1) El título de pregrado otorgado por la institución de educación superior aprobada en Colombia o indicar el número de la resolución de convalidación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, si el título fue obtenido en el extranjero; 2) En el caso de maestrías y doctorados se debe diligenciar el formato de resumen, que estará disponible en la plataforma por la cual se radican los documentos, donde se deberán reportar los productos de investigación, académicos o de innovación que hagan las veces de tesis o trabajos de grado como requisito para obtener el título de maestría o doctorado, donde se plasme un resumen en castellano que contenga los siguientes aspectos: título, objetivos, pregunta, problema o hipótesis de investigación, población, metodología, conclusiones, resultados o recomendaciones.

**X. CONCLUSIONES**

La Convención tantas veces mencionada, que se pretende aprobar mediante el PL 082 de 2022, tiene por objetivo principal establecer el mapa de ruta y los conceptos de entendimiento mundial con respecto a la formación, las calificaciones y las características de los diplomas y títulos que puedan obtener los ciudadanos en el mundo.

Así, como se puede extraer de lo hasta aquí planteado, la Convención armoniza la posición internacional frente a los instrumentos regionales y globales respecto al reconocimiento de las titulaciones provenientes del extranjero, a fin de facilitar la movilidad académica y laboral, teniendo en cuenta, a su vez, los esfuerzos de armonización de las políticas de educación superior con la estrategia de Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR).

Lo anterior, permitiría que los estudiantes y profesionales colombianos puedan acceder con mayor facilidad a estudios superiores y oportunidades laborales, al presentar la formación académica obtenida en los Estados parte de la Convención.

**Referencias**

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación Nacional. (2022). Proyecto de Ley 082 Senado. Bogotá.
- Concepto institucional rendido por el Ministerio de Educación Nacional a una consulta realizada por este Despacho.

Por otro lado, se hace necesario resaltar que la Convención se encuentra en línea con la normatividad nacional vigente que regula el proceso de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, esto es, con la Resolución 10687 de 2019.

**XIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el PL aprobatorio de la Convención no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

**XIV. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Conforme a lo establecido en los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó parcialmente la Ley 5 de 1992, se considera que en la discusión y votación de este proyecto de ley no implicaría, para algún congresista, una situación de conflicto de interés por cuanto no reportaría un beneficio particular, actual y directo en su favor. No obstante, se reitera, que la declaración de los conflictos de intereses que puedan surgir en el ejercicio de funciones es personal, en relación al trámite de este proyecto de ley

**XV. PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, presento **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a las y los senadores **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley 082 de 2022 por medio del cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las calificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40ª Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019”.

Cordialmente,



GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER  
Senadora de la República

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese la «CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR», adoptada en el marco de la 40ª reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la «CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR», adoptada en el marco de la 40ª reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, en París, el 25 de noviembre de 2019, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

<p style="text-align: center;"><b>CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b></p> <p><b>PREÁMBULO</b></p> <p>La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París del 12 al 27 de noviembre de 2019, en su 40ª reunión,</p> <p>Inspirada por una voluntad común de fortalecer los lazos educativos, geográficos, humanitarios, culturales, científicos y socioeconómicos entre los Estados partes y de mejorar el diálogo entre las regiones y el aprovechamiento compartido de sus instrumentos y prácticas de reconocimiento,</p> <p>Recordando la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la que se estipula que "la Organización se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones",</p> <p>Teniendo presentes las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas de 1945; la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960 y, en particular, su artículo 4. a; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y la Convención de la UNESCO sobre la Enseñanza Técnica y Profesional de 1989,</p> <p>Teniendo presentes la Recomendación de la UNESCO sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior de 1993; la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior de 1997; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007; y la Recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia y los Investigadores Científicos de 2017,</p> <p>Basándose en los convenios regionales de la UNESCO de reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior,</p> <p>Reafirmando la responsabilidad de los Estados partes de promover una educación inclusiva y equitativa de calidad a todos los niveles y oportunidades de aprendizaje permanente para todos,</p> <p>Consciente de la creciente cooperación internacional en la esfera de la educación superior, de la movilidad de educandos, trabajadores, profesionales, investigadores y académicos y de los cambios en la investigación científica, así como de las diferentes modalidades, métodos, avances e innovaciones en la enseñanza y el aprendizaje,</p> <p>Considerando que la educación superior, que imparten instituciones públicas y privadas, es un bien y una responsabilidad pública, y consciente de la necesidad de defender y proteger los principios de libertad académica y de autonomía de las instituciones de educación superior,</p> <p>Convencida de que el reconocimiento internacional de las cualificaciones relativas a la educación superior facilitará la interdependencia del aprendizaje y el desarrollo de conocimientos mediante la movilidad de los educandos y del aprendizaje, de los académicos, de las investigaciones y los investigadores científicos y de los trabajadores y profesionales y reforzará la cooperación internacional en la esfera de la educación superior,</p> <p>Respetando la diversidad cultural entre los Estados partes, incluidas, entre otras cosas, las diferencias en las tradiciones educativas y en los valores de la educación superior,</p> <p>Deseosa de responder a la necesidad de contar con una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior para complementar los convenios regionales de la UNESCO de reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior y mejorar la cohesión entre ellos,</p> <p>Convencida de la necesidad de encontrar soluciones comunes, prácticas y transparentes para</p>	<p>mejorar las prácticas de reconocimiento en el plano mundial,</p> <p>Convencida de que la presente Convención promoverá la movilidad internacional, así como la comunicación y la cooperación en lo que respecta a procedimientos justos y transparentes de reconocimiento, y el aseguramiento de la calidad y la integridad académica en el ámbito de la educación superior en el plano mundial,</p> <p>Aprueba, el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, la presente Convención.</p> <p><b>SECCIÓN I. DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS</b></p> <p><b>Artículo I</b></p> <p>A los efectos de la presente Convención, se aplicarán las siguientes definiciones:</p> <p><b>Acceso (a la educación superior):</b> derecho que se otorga a toda persona que posee una cualificación a solicitar su admisión en un nivel de educación superior y ser tenida en cuenta a tal efecto.</p> <p><b>Admisión (en instituciones y programas de educación superior):</b> acto o sistema que permite a los solicitantes cualificados cursar estudios de educación superior en una institución o un programa determinados.</p> <p><b>Aprendizaje anterior:</b> experiencia, conocimientos, habilidades, actitudes y competencias que una persona ha adquirido como resultado del aprendizaje formal, no formal e informal, evaluados en función de un determinado conjunto de normas, objetivos o resultados del aprendizaje.</p> <p><b>Aprendizaje formal:</b> aprendizaje derivado de actividades realizadas en un entorno de aprendizaje estructurado, conducente a la obtención de una cualificación oficial, y proporcionado por una institución educativa reconocida por las autoridades competentes de un Estado parte y autorizada por estas a impartir dichas actividades de aprendizaje.</p> <p><b>Aprendizaje informal:</b> aprendizaje que se produce fuera del sistema de educación formal y que es resultado de actividades cotidianas relacionadas con el trabajo, la familia, la comunidad local o el ocio.</p> <p><b>Aprendizaje no formal:</b> aprendizaje adquirido en un marco de educación o de formación que hace hincapié en la vida laboral y que no pertenece al sistema de educación formal.</p> <p><b>Aprendizaje permanente:</b> proceso que comprende todas las actividades de aprendizaje, ya sea formal, no formal o informal, que abarca toda la vida de una persona y cuya finalidad consiste en mejorar y desarrollar las capacidades humanas, los conocimientos, las habilidades, las actitudes y las competencias.</p> <p><b>Aseguramiento de la calidad:</b> proceso continuo mediante el cual la(s) autoridad(es) competente(s) evalúa(n) la calidad de un sistema, una institución o un programa de educación superior para asegurar a las partes interesadas que se mantienen y mejoran de forma continua normas educativas aceptables.</p> <p><b>Autoridad competente:</b> persona o entidad que tiene la autoridad, la capacidad o la facultad legal para desempeñar una función designada.</p> <p><b>Autoridad competente en materia de reconocimiento:</b> entidad que, de conformidad con las leyes, los reglamentos, las políticas o las prácticas de un Estado parte, evalúa las cualificaciones o adopta decisiones sobre el reconocimiento de estas.</p> <p><b>Convenios regionales de reconocimiento:</b> los convenios de la UNESCO de reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior en cada una de las regiones de la UNESCO, incluido el Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes y los Estados Europeos Ribereños del Mediterráneo.</p> <p><b>Cualificación:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>cualificación de educación superior: todo título, diploma, certificado o distinción expedido por una autoridad competente acreditativo de haber concluido de manera satisfactoria un programa de educación superior, o validación de aprendizaje anterior, o validación de un programa de educación superior, o validación de aprendizaje anterior,</li> </ol>
<p>cuando sea aplicable;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>cualificación que da acceso a la educación superior:</b> todo título, diploma, certificado o distinción expedido por una autoridad competente acreditativo de haber concluido de manera satisfactoria un programa de educación, o validación de aprendizaje anterior, cuando sea aplicable, y que confiere a su titular el derecho de ser tenido en cuenta para su admisión en la educación superior.</li> </ol> <p><b>Desplazado:</b> persona que se ha visto obligada a abandonar su localidad o entorno y sus actividades profesionales para trasladarse a otra localidad o entorno.</p> <p><b>Diferencias sustanciales:</b> diferencias significativas entre la cualificación extranjera y la cualificación del Estado parte que probablemente impedirían al solicitante tener éxito en una actividad que pretende realizar, por ejemplo, aunque no exclusivamente, estudios ulteriores, actividades de investigación u oportunidades de empleo.</p> <p><b>Educación superior:</b> todos los tipos de programas de estudios o conjuntos de cursos de estudios de nivel postsecundario reconocidos por las autoridades competentes de un Estado parte, o de una unidad constitutiva de este, como pertenecientes a su sistema de educación superior.</p> <p><b>Educación transfronteriza:</b> todas las modalidades de impartir educación que implican la circulación de personas, conocimientos, programas, proveedores y planes de estudios a través de las fronteras de los Estados partes, incluidos, aunque no exclusivamente, los programas de titulación conjunta internacional, la educación superior transfronteriza, la educación transnacional, la educación extraterritorial y la educación sin fronteras, cuya calidad está asegurada.</p> <p><b>Estudios parciales:</b> toda parte de un programa de educación superior que ha sido evaluada y que, aunque no constituye un programa completo, representa una adquisición significativa de conocimientos, habilidades, actitudes y competencias.</p> <p><b>Evaluación:</b> evaluación de las cualificaciones, los estudios parciales o el aprendizaje anterior de un solicitante por una autoridad competente en materia de reconocimiento que se dedica a la evaluación de cualificaciones.</p> <p><b>Institución de educación superior:</b> establecimiento donde se imparte educación superior reconocido por una autoridad competente de un Estado parte, o de una unidad constitutiva de este, como perteneciente a su sistema de educación superior.</p> <p><b>Marco de cualificaciones:</b> sistema de clasificación, publicación y organización de cualificaciones de calidad asegurada según un conjunto de criterios.</p> <p><b>Modalidades de aprendizaje no tradicionales:</b> mecanismos formales, no formales e informales para impartir programas educativos o realizar actividades de aprendizaje que no están basados principalmente en la interacción presencial entre el educador y el educando.</p> <p><b>Movilidad:</b> desplazamiento físico o virtual de personas fuera de su país con el propósito de estudiar, investigar, enseñar o trabajar.</p> <p><b>Programa de educación superior:</b> programa de estudios postsecundarios reconocido por la autoridad competente de un Estado parte, o de una unidad constitutiva de este, como perteneciente a su sistema de educación superior y cuya conclusión satisfactoria confiere al estudiante una cualificación de educación superior.</p> <p><b>Reconocimiento:</b> reconocimiento oficial por una autoridad competente en materia de reconocimiento de la validez y del nivel académico de una cualificación de educación obtenida en el extranjero, de estudios parciales o del aprendizaje anterior, con el propósito de conceder al solicitante, entre otras cosas, aunque no exclusivamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>el derecho de solicitar su admisión en la educación superior;</li> <li>la posibilidad de buscar oportunidades de empleo.</li> </ol> <p><b>Reconocimiento parcial:</b> reconocimiento parcial de una cualificación completa y concluida que no puede ser reconocida íntegramente debido a diferencias sustanciales demostradas por una</p>	<p>autoridad competente en materia de reconocimiento.</p> <p><b>Región:</b> cualquiera de las zonas geográficas comprendidas en la definición de regiones de la UNESCO con miras a la ejecución de las actividades de carácter regional de la Organización, a saber, África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Estados Árabes y Europa.</p> <p><b>Requisitos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>requisitos generales:</b> condiciones que deben reunirse para acceder a la educación superior, o a un determinado nivel de esta, o para obtener una cualificación de educación superior en un determinado nivel;</li> <li><b>requisitos específicos:</b> condiciones que deben reunirse, además de los requisitos generales, para lograr la admisión en un determinado programa de educación superior o para obtener una cualificación específica de educación superior en un ámbito de estudios particular.</li> </ol> <p><b>Resultados del aprendizaje:</b> conocimientos y habilidades adquiridos por un educando al concluir un proceso de aprendizaje.</p> <p><b>Sistema de educación formal:</b> sistema educativo de un Estado parte, incluidas todas las entidades reconocidas oficialmente que se encargan de la educación, así como las instituciones educativas públicas y privadas de todos los niveles reconocidas por las autoridades competentes de un Estado parte y autorizadas por estas a impartir instrucción y prestar otros servicios relacionados con la educación.</p> <p><b>Solicitante:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>persona que somete a la autoridad competente en materia de reconocimiento una cualificación, estudios parciales o aprendizaje anterior para su evaluación o reconocimiento;</li> <li>entidad que actúa en nombre de una persona con su consentimiento.</li> </ol> <p><b>Solicitante cualificado:</b> persona que ha cumplido los criterios pertinentes y que se considera elegible para solicitar su admisión en la educación superior.</p> <p><b>Titulación conjunta internacional:</b> un tipo de titulación de educación transfronteriza; una titulación única reconocida o autorizada y conferida de manera conjunta, tras la finalización de un programa integrado, coordinado y ofrecido conjuntamente, por dos o más instituciones de educación superior que pertenecen a más de un país.</p> <p><b>Unidades constitutivas:</b> entidades oficiales de un Estado parte en la presente Convención a nivel de las jurisdicciones subnacionales, como provincias, estados, condados o cantones, de conformidad con el artículo XX b), regímenes constitucionales federales o no unitarios, de la Convención.</p> <p><b>SECCIÓN II. OBJETIVOS DE LA CONVENCIÓN</b></p> <p><b>Artículo II</b></p> <p>Tomando como base los convenios regionales de reconocimiento y reforzando su coordinación, revisiones y logros, los objetivos de la presente Convención son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>promover y fortalecer la cooperación internacional en la esfera de la educación superior;</li> <li>apoyar las iniciativas, políticas e innovaciones en el plano interregional para la cooperación internacional en la esfera de la educación superior;</li> <li>facilitar la movilidad mundial y el mérito en la educación superior para el beneficio mutuo de los titulares de cualificaciones, las instituciones de educación superior, los empleadores y cualquier otra parte interesada de los Estados partes en la presente Convención, comprendiendo y respetando al mismo tiempo la diversidad de los sistemas de educación superior de los Estados partes;</li> </ol>

<p>4. proporcionar un marco global inclusivo para el reconocimiento justo, transparente, consistente, coherente, oportuno y fiable de las cualificaciones relativas a la educación superior;</p> <p>5. respetar, defender y proteger la autonomía y la diversidad de las instituciones y los sistemas de educación superior;</p> <p>6. fomentar la confianza en la calidad y la fiabilidad de las cualificaciones mediante, entre otras cosas, la promoción de la integridad y las prácticas éticas;</p> <p>7. promover una cultura de aseguramiento de la calidad en las instituciones y los sistemas de educación superior y desarrollar las capacidades necesarias para lograr la fiabilidad, la consistencia y la complementariedad en materia de aseguramiento de la calidad, marcos de cualificación y reconocimiento de las cualificaciones, a fin de apoyar la movilidad internacional;</p> <p>8. impulsar la elaboración, la recopilación y el intercambio de información accesible, actualizada, fiable, transparente y pertinente y la difusión de mejores prácticas entre las partes interesadas, los Estados partes y las regiones;</p> <p>9. alentar, mediante el reconocimiento de las cualificaciones, el acceso inclusivo y equitativo a la educación superior de calidad y apoyar las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, incluidos los refugiados y los desplazados;</p> <p>10. fomentar en el plano mundial la utilización óptima de los recursos humanos y educativos con miras a promover la educación para el desarrollo sostenible, y contribuir al desarrollo estructural, económico, tecnológico, cultural, democrático y social de todas las sociedades.</p> <p><b>SECCIÓN III. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b></p> <p><b>Artículo III</b></p> <p>Para el reconocimiento de las cualificaciones relativas a la educación superior, la presente Convención establece los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. las personas tienen derecho a que se evalúen sus cualificaciones con el propósito de solicitar su admisión en estudios de educación superior o de buscar oportunidades de empleo;</li> <li>2. el reconocimiento de las cualificaciones debería ser transparente, justo, oportuno y no discriminatorio, de conformidad con las normas y los reglamentos de cada Estado parte, y debería ser asequible;</li> <li>3. las decisiones de reconocimiento se basan en la confianza, criterios claros y procedimientos justos, transparentes y no discriminatorios, y subrayan la importancia crucial del acceso equitativo a la educación superior como bien público que puede conducir a oportunidades de empleo;</li> <li>4. las decisiones de reconocimiento se basan en información adecuada, fiable, accesible y actualizada sobre los sistemas, las instituciones, los programas y los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación superior que haya sido impartida por conducto de las autoridades competentes de los Estados partes, los centros nacionales de información oficiales o entidades similares;</li> <li>5. las decisiones de reconocimiento se adoptan con el debido respeto a la diversidad de los sistemas de educación superior de todo el mundo;</li> <li>6. las autoridades competentes en materia de reconocimiento que realizan evaluaciones para el reconocimiento efectuarán esta labor de buena fe, aportando razones claras para sus decisiones, y contarán con mecanismos para apelar las decisiones de reconocimiento;</li> <li>7. los solicitantes de reconocimiento de sus cualificaciones proporcionan de buena fe información y documentación adecuada y precisa sobre las cualificaciones que han obtenido y tienen derecho a apelar la decisión;</li> </ol>	<p>8. los Estados partes se comprometen a adoptar medidas para erradicar todas las formas de prácticas fraudulentas en relación con las cualificaciones de la educación superior, promoviendo el uso de tecnologías modernas y el establecimiento de redes entre los Estados partes.</p> <p><b>SECCIÓN IV. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES EN LA CONVENCIÓN</b></p> <p>La presente Convención establece las siguientes obligaciones para los Estados partes:</p> <p><b>Artículo IV. Reconocimiento de las cualificaciones que dan acceso a la educación superior</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado parte reconocerá, a efectos del acceso a su sistema de educación superior, las cualificaciones y el aprendizaje anterior documentado o certificado obtenidos en otros Estados partes que cumplan los requisitos generales de acceso a la educación superior en dichos Estados partes, a menos que se pueda demostrar que existen diferencias sustanciales entre los requisitos generales de acceso en el Estado parte donde se obtuvo la cualificación y en el Estado parte donde se solicita su reconocimiento. Como alternativa, bastará con que un Estado parte permita al titular de una cualificación expedida en otro Estado parte obtener una evaluación de dicha cualificación.</li> <li>2. Las cualificaciones obtenidas mediante modalidades de aprendizaje no tradicionales reconocidas que estén sujetas a mecanismos de aseguramiento de la calidad comparables se evaluarán de acuerdo con las normas y los reglamentos del Estado parte, o de la unidad constitutiva de este, utilizando los mismos criterios aplicados a cualificaciones similares obtenidas mediante modalidades de aprendizaje tradicionales.</li> <li>3. Cuando una cualificación dé acceso únicamente a determinados tipos de instituciones o programas de educación superior en el Estado parte donde se obtuvo, cada Estado parte garantizará al titular de dicha cualificación el acceso a determinados tipos de instituciones o programas similares pertenecientes a su sistema de educación superior, si están disponibles, a menos que se pueda demostrar que existen diferencias sustanciales.</li> </ol> <p><b>Artículo V. Reconocimiento de las cualificaciones de educación superior</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado parte reconocerá las cualificaciones de educación superior conferidas en otro Estado parte, a menos que se pueda demostrar que existen diferencias sustanciales entre la cualificación cuyo reconocimiento se solicita y la cualificación correspondiente en el Estado parte donde se solicita el reconocimiento. Como alternativa, bastará con que un Estado parte permita al titular de una cualificación de educación superior expedida en otro Estado parte obtener una evaluación de dicha cualificación, a solicitud del titular.</li> <li>2. Las cualificaciones de educación superior obtenidas mediante modalidades de aprendizaje no tradicionales reconocidas que estén sujetas a mecanismos de aseguramiento de la calidad comparables y que se consideren elementos constitutivos del sistema de educación superior de un Estado parte se evaluarán de acuerdo con las normas y los reglamentos del Estado parte donde se solicita el reconocimiento, o de la unidad constitutiva de este, utilizando los mismos criterios que se aplican a las cualificaciones similares obtenidas mediante modalidades de aprendizaje tradicionales.</li> <li>3. Las cualificaciones de educación superior obtenidas mediante educación transfronteriza con titulación conjunta internacional o mediante cualquier otro programa conjunto realizado en más de un país, de los cuales al menos uno sea Estado parte en la presente Convención, se evaluarán de acuerdo con las normas y los reglamentos del Estado parte donde se solicita el reconocimiento, o de la unidad constitutiva de este, utilizando los mismos criterios que se aplican a las cualificaciones obtenidas mediante programas realizados en un solo país.</li> <li>4. El reconocimiento en un Estado parte de una cualificación de educación superior expedida en otro Estado parte tendrá al menos uno de los resultados siguientes:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) otorgará al titular el derecho de solicitar la admisión en estudios ulteriores de educación superior, en las mismas condiciones que las aplicables a los titulares de cualificaciones de educación superior del Estado parte donde se solicita el reconocimiento;</li> </ol> </li> </ol>
<p>b) otorgará al titular el derecho de utilizar el título asociado a una cualificación de educación superior de acuerdo con las leyes y los reglamentos del Estado parte donde se solicita el reconocimiento, o de la unidad constitutiva de este.</p> <p>Además, la evaluación y el reconocimiento pueden posibilitar que los solicitantes cualificados busquen oportunidades de empleo, con arreglo a las leyes y los reglamentos del Estado parte donde se solicita el reconocimiento, o de la unidad constitutiva de este.</p> <p>5. Cuando una autoridad competente en materia de reconocimiento pueda demostrar que existen diferencias sustanciales entre la cualificación cuyo reconocimiento se solicita y la cualificación correspondiente en el Estado parte donde se solicita el reconocimiento, la autoridad competente en materia de reconocimiento tratará de determinar si puede concederse un reconocimiento parcial.</p> <p>6. Cada Estado parte podrá supeditar el reconocimiento de las cualificaciones de educación superior obtenidas mediante educación transfronteriza o instituciones educativas extranjeras que operen en su jurisdicción a los requisitos específicos de las leyes o los reglamentos del Estado parte, o de la unidad constitutiva de este, o a acuerdos específicos concertados con el Estado parte de origen de dichas instituciones.</p> <p><b>Artículo VI. Reconocimiento de estudios parciales y aprendizaje anterior</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado parte podrá reconocer, a efectos de la finalización de un programa de educación superior o de la continuación de estudios de educación superior, según proceda, y teniendo en cuenta la legislación de los Estados partes relativa al acceso, los estudios parciales documentados o certificados o el aprendizaje anterior documentado o certificado realizados en otro Estado parte, a menos que se pueda demostrar que existen diferencias sustanciales entre los estudios parciales o el aprendizaje anterior y la parte del programa de educación superior que estos reemplazarían en el Estado parte donde se solicita el reconocimiento. Como alternativa, bastará con que un Estado parte permita a una persona que haya realizado estudios parciales documentados o certificados o un aprendizaje anterior documentado o certificado en otro Estado parte obtener una evaluación de dichos estudios parciales o aprendizaje anterior, a solicitud de la persona interesada.</li> <li>2. La finalización parcial documentada o certificada de programas de educación superior impartidos mediante modalidades de aprendizaje no tradicionales reconocidas que estén sujetos a mecanismos de aseguramiento de la calidad comparables y que se consideren elementos constitutivos del sistema de educación superior de un Estado parte se evaluará de acuerdo con las normas y los reglamentos del Estado parte, o de la unidad constitutiva de este, utilizando los mismos criterios que se aplican a los estudios parciales impartidos mediante modalidades de aprendizaje tradicionales.</li> <li>3. La finalización parcial documentada o certificada de programas de educación superior impartidos mediante educación transfronteriza con titulación conjunta internacional o mediante cualquier otro programa conjunto realizado en más de un país, de los cuales al menos uno sea Estado parte en la presente Convención, se evaluará de acuerdo con las normas y los reglamentos del Estado parte, o de la unidad constitutiva de este, utilizando los mismos criterios que se aplican a los estudios parciales realizados en un solo país.</li> </ol> <p><b>Artículo VII. Reconocimiento de estudios parciales y de cualificaciones de refugiados y desplazados</b></p> <p>Cada Estado parte adoptará las medidas necesarias y posibles, en el marco de su sistema de educación y de conformidad con sus disposiciones constitucionales, legislativas y reglamentarias, para elaborar procedimientos razonables destinados a evaluar de manera justa y eficiente si los refugiados y los desplazados cumplen los requisitos pertinentes de acceso a la educación superior, a programas ulteriores de educación superior o a la búsqueda de oportunidades de empleo, incluso en los casos en que no pueda demostrarse mediante pruebas documentales que se han obtenido estudios parciales, aprendizaje anterior o cualificaciones en otro país.</p>	<p><b>Artículo VIII. Información para la evaluación y el reconocimiento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado parte establecerá sistemas transparentes para la descripción completa de las cualificaciones y los resultados del aprendizaje obtenidos en su territorio.</li> <li>2. Cada Estado parte, en la medida de lo posible sobre la base de su situación y estructura constitucionales, legislativas y reglamentarias, establecerá un sistema objetivo y fiable de aprobación, reconocimiento y aseguramiento de la calidad de sus instituciones de educación superior, a fin de fomentar la confianza en su sistema de educación superior.</li> <li>3. Cada Estado parte establecerá y mantendrá un centro nacional de información o entidades similares para proporcionar acceso a información pertinente, precisa y actualizada sobre su sistema de educación superior.</li> <li>4. Cada Estado parte alentará el uso de tecnologías para velar por la facilidad de acceso a la información.</li> <li>5. Cada Estado parte:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) proporcionará acceso a información fidedigna y precisa sobre sus sistemas de educación superior, cualificaciones, aseguramiento de la calidad y marcos de cualificaciones, si proceda;</li> <li>b) facilitará la difusión de información precisa sobre los sistemas y cualificaciones de educación superior y las cualificaciones que dan acceso a la educación superior de los demás Estados partes, así como el acceso a dicha información;</li> <li>c) brindará asesoramiento e información, cuando proceda, sobre cuestiones relativas al reconocimiento, en particular por lo que respecta a los criterios y procedimientos de evaluación de las cualificaciones, y la elaboración de materiales para las buenas prácticas de reconocimiento, de conformidad con las leyes, los reglamentos y las políticas del Estado parte;</li> <li>d) velará por que se proporcione, en un plazo razonable, información adecuada sobre toda institución perteneciente a su sistema de educación superior, así como sobre todo programa operado por dichas instituciones, con objeto de que las autoridades competentes de otros Estados partes puedan comprobar si la calidad de las cualificaciones expedidas por esas instituciones justifica el reconocimiento en el Estado parte donde este se solicita.</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Artículo IX. Evaluación de una solicitud</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La responsabilidad de proporcionar la información adecuada incumbe, en primera instancia, al solicitante, que deberá proporcionarla de buena fe.</li> <li>2. Cada Estado parte velará por que las instituciones pertenecientes a su sistema de educación proporcionen, en la medida de lo posible, previa solicitud, en un plazo razonable y sin costo alguno, información pertinente al titular de una cualificación o a la institución o autoridad competente en materia de reconocimiento del Estado parte donde este se solicita.</li> <li>3. Cada Estado parte velará por que el organismo que realiza una evaluación con fines de reconocimiento demuestre los motivos por los que una solicitud no cumple los requisitos o cuáles son las diferencias sustanciales que se observan.</li> </ol> <p><b>Artículo X. Información sobre las autoridades competentes en materia de reconocimiento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cada Estado parte proporcionará al depositario de la presente Convención una lista oficial de las autoridades competentes encargadas de adoptar decisiones en materia de reconocimiento en su jurisdicción.</li> <li>2. Cuando en un Estado parte haya autoridades centrales competentes en materia de reconocimiento, estas quedarán obligadas de inmediato por las disposiciones de la presente Convención y adoptarán las medidas necesarias para velar por su aplicación en la jurisdicción de dicho Estado parte.</li> </ol>

<p>3. Cuando la competencia para adoptar decisiones en materia de reconocimiento incumba a las unidades constitutivas, el Estado parte proporcionará al depositario un breve informe sobre su situación o estructura constitucionales en el momento de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, así como sobre cualquier otro cambio ulterior. En dichos casos, las autoridades competentes en materia de reconocimiento de las unidades constitutivas designadas adoptarán, en la medida de lo posible de acuerdo con la situación o estructura constitucionales del Estado parte, las medidas necesarias para velar por la aplicación de las disposiciones de la presente Convención en la jurisdicción del Estado parte.</p> <p>4. Cuando la competencia para adoptar decisiones en materia de reconocimiento incumba a las instituciones de educación superior o a otras entidades, cada Estado parte o unidad constitutiva de este, según su situación o estructura constitucionales, transmitirá el texto de la presente Convención a dichas instituciones o entidades y adoptará todas las medidas necesarias para alentarlas a examinar favorablemente y aplicar sus disposiciones.</p> <p>5. Las disposiciones de los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo se aplicarán, <i>mutatis mutandis</i>, a las obligaciones de los Estados partes en virtud de la presente Convención.</p> <p><b>Artículo XI. Requisitos adicionales de admisión en programas de educación superior</b></p> <p>1. Cuando la admisión en determinados programas de educación superior dependa del cumplimiento de requisitos específicos además de los requisitos generales de acceso, las autoridades competentes del Estado parte interesado podrán imponer esos mismos requisitos específicos a los titulares de calificaciones obtenidas en otros Estados partes o evaluar si los solicitantes con calificaciones obtenidas en otros Estados partes cumplen los requisitos equivalentes.</p> <p>2. Cuando las calificaciones que dan acceso a la educación superior en un Estado parte solo se expidan en combinación con exámenes complementarios como condición previa de acceso, los demás Estados partes podrán condicionar el acceso al cumplimiento de estos requisitos u ofrecer una alternativa que permita satisfacer estos requisitos adicionales dentro de su propio sistema de educación.</p> <p>3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo IV, la admisión en una determinada institución de educación superior, o en un determinado programa de dicha institución, podrá ser limitada o selectiva, de conformidad con reglamentos justos y transparentes.</p> <p>4. Con respecto al párrafo 3 del presente artículo, los procedimientos de admisión deberán concebirse para que la evaluación de las calificaciones extranjeras se efectúe de conformidad con los principios de transparencia, justicia y no discriminación enunciados en el artículo III.</p> <p>5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo IV, la admisión en una determinada institución de educación superior podrá condicionarse a la demostración, por el titular de la calificación, de que tiene conocimientos suficientes de la lengua o las lenguas de enseñanza de la institución interesada, o de otras lenguas que se especifiquen.</p> <p>6. A los efectos de la admisión en programas de educación superior, cada Estado parte podrá condicionar el reconocimiento de las calificaciones expedidas por instituciones educativas extranjeras que operen en su jurisdicción a requisitos específicos de sus leyes y reglamentos o de las leyes y los reglamentos de su unidad constitutiva, o a acuerdos específicos concertados con el Estado parte de origen de dichas instituciones.</p> <p><b>SECCIÓN V. ESTRUCTURAS DE APLICACIÓN Y COOPERACIÓN</b></p> <p><b>Artículo XII. Estructuras de aplicación</b></p> <p>Los Estados partes acuerdan aplicar la presente Convención mediante o en cooperación con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>estructuras nacionales de aplicación;</li> <li>redes de estructuras nacionales de aplicación;</li> </ol>	<p>3. organizaciones nacionales, regionales y mundiales de acreditación, aseguramiento de la calidad, marcos de cualificación y reconocimiento de cualificaciones;</p> <p>4. la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes;</p> <p>5. los comités de los convenios regionales de reconocimiento.</p> <p><b>Artículo XIII. Estructuras nacionales de aplicación</b></p> <p>1. A fin de facilitar el reconocimiento de las calificaciones de educación superior, los Estados partes se comprometen a aplicar la presente Convención por conducto de los organismos pertinentes, en particular los centros nacionales de información o entidades similares.</p> <p>2. Cada Estado parte transmitirá a la Secretaría de la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes información relativa a sus estructuras nacionales de aplicación y a cualquier modificación al respecto.</p> <p>3. Las estructuras nacionales de aplicación deberían organizarse en redes y participar activamente en ellas.</p> <p><b>Artículo XIV. Redes de estructuras nacionales de aplicación</b></p> <p>1. Bajo los auspicios de la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes, las redes estarán compuestas por las estructuras nacionales de aplicación de los Estados partes, defenderán la aplicación práctica de la presente Convención y prestarán asistencia a este respecto.</p> <p>2. Las redes facilitarán el intercambio de información, el desarrollo de capacidades y el apoyo técnico a los Estados partes que lo soliciten.</p> <p>3. Las redes procurarán fortalecer la cooperación interregional en virtud de la presente Convención y mantener vínculos con la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes.</p> <p>4. Los Estados partes podrán participar en las redes regionales existentes, establecidas en el marco de los convenios regionales de reconocimiento, o crear nuevas redes. La participación en las redes regionales existentes estará sujeta al acuerdo de los comités de los convenios regionales de reconocimiento pertinentes.</p> <p><b>Artículo XV. La Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes</b></p> <p>1. Se establecerá la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes, en lo sucesivo denominada "la Conferencia".</p> <p>2. La Conferencia estará compuesta por representantes de todos los Estados partes en la presente Convención.</p> <p>3. Se invitará a los Estados que no sean Estados partes en la presente Convención, así como a los presidentes de los comités de los convenios regionales de reconocimiento, a que participen en las reuniones de la Conferencia en calidad de observadores.</p> <p>4. Se podrá invitar también a que asistan a las reuniones de la Conferencia, en calidad de observadores, a representantes de organizaciones internacionales y regionales pertinentes, así como a representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajen en la esfera del reconocimiento de las calificaciones de la educación superior.</p> <p>5. La Conferencia celebrará una reunión ordinaria al menos cada dos años. Podrá celebrar reuniones extraordinarias si así se decide o a petición de al menos un tercio de los Estados partes. La Conferencia tendrá un programa de trabajo provisional relativo a las actividades entre reuniones. Asimismo, presentará un informe a la Conferencia General de la UNESCO en cada una de sus reuniones ordinarias.</p> <p>6. La Conferencia se reunirá por primera vez en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención y, en ese momento, aprobará su propio reglamento.</p>
<p>7. La Conferencia promoverá la aplicación de la presente Convención y supervisará su puesta en práctica mediante la adopción de recomendaciones, declaraciones, modelos de buenas prácticas o cualquier texto subsidiario pertinente en el plano mundial o interregional.</p> <p>8. La Conferencia podrá adoptar directrices operacionales destinadas a los Estados partes en la presente Convención, en consulta con los comités de los convenios regionales de reconocimiento.</p> <p>9. La Conferencia apoyará el seguimiento de las actividades relacionadas con la supervisión por los órganos rectores de la UNESCO y con la presentación de informes a dichos órganos en lo que respecta a la aplicación de la presente Convención.</p> <p>10. La Conferencia cooperará con los comités de los convenios regionales de reconocimiento bajo los auspicios de la UNESCO.</p> <p>11. La Conferencia velará por que se realice el intercambio de información necesario entre la Conferencia y los comités de los convenios regionales de reconocimiento.</p> <p>12. La Conferencia examinará los proyectos de modificación de la presente Convención para su aprobación, de conformidad con el artículo XXIII. Las modificaciones adoptadas no menoscabarán los principios de reconocimiento transparente, justo, oportuno y no discriminatorio enunciados en la presente Convención.</p> <p>13. El Director General de la UNESCO facilitará la Secretaría de la Conferencia. La Secretaría preparará la documentación de la Conferencia, así como el proyecto de orden del día de sus reuniones, y velará por el cumplimiento de sus decisiones.</p> <p><b>SECCIÓN VI. DISPOSICIONES FINALES</b></p> <p><b>Artículo XVI. Ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Miembros</b></p> <p>1. La presente Convención estará sujeta a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados Miembros de la UNESCO y de la Santa Sede, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales y legislativos.</p> <p>2. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán ante el Director General de la UNESCO.</p> <p><b>Artículo XVII. Adhesión</b></p> <p>1. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de todo Estado que no sea miembro de la UNESCO, pero que sea miembro de las Naciones Unidas y que haya sido invitado por la Conferencia General de la UNESCO a adherirse a la Convención.</p> <p>2. La presente Convención quedará abierta también a la adhesión de los territorios que gocen de plena autonomía interna reconocida por las Naciones Unidas, pero que no hayan alcanzado la plena independencia de conformidad con la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, y que tengan competencia sobre las cuestiones que rige esta Convención, incluida la competencia de suscribir tratados en relación con dichas cuestiones.</p> <p>3. Los instrumentos de adhesión se depositarán ante el Director General de la UNESCO.</p> <p><b>Artículo XVIII. Entrada en vigor</b></p> <p>1. La presente Convención entrará en vigor tres meses después de la fecha de depósito del vigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, pero solo con respecto a aquellos Estados partes que hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión en esa fecha o con anterioridad a ella.</p> <p>2. La presente Convención entrará en vigor con respecto a cualquier otro Estado parte tres meses después de que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.</p>	<p><b>Artículo XIX. Relaciones entre los Estados partes en la presente Convención y las Partes en los convenios regionales de reconocimiento y en otros tratados</b></p> <p>1. La ratificación, aceptación o aprobación de cualquiera de los convenios regionales de reconocimiento, o la adhesión a ellos, no será un requisito previo para la ratificación, aceptación o aprobación de la presente Convención o la adhesión a ella.</p> <p>2. Los Estados partes en la presente Convención:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>fomentarán la potenciación mutua entre la Convención y los demás tratados en los que sean partes, particularmente los convenios regionales de reconocimiento;</li> <li>tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la Convención cuando interpreten y apliquen los convenios regionales de reconocimiento en los que sean partes o cuando contraigan otras obligaciones internacionales.</li> </ol> <p>3. Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y las obligaciones de los Estados partes que emanen de los convenios regionales de reconocimiento y de cualesquiera otros tratados en los que sean partes.</p> <p>4. Para velar por una interacción coherente entre la presente Convención, los convenios regionales de reconocimiento, cualesquiera otros acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes y cualquier otro tratado o convención existente o futuro en los que un Estado parte en esta Convención sea o pueda ser parte, ninguna de las disposiciones de la presente Convención podrá considerarse como una derogación de disposiciones más favorables en materia de reconocimiento, en particular de disposiciones relativas a centros nacionales de información, redes y diferencias sustanciales.</p> <p><b>Artículo XX. Regímenes constitucionales federales o no unitarios</b></p> <p>Reconociendo que los acuerdos internacionales son igualmente vinculantes para los Estados partes con independencia de sus regímenes constitucionales, se aplicarán las siguientes disposiciones a los Estados partes que tengan un régimen constitucional federal o no unitario:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>por lo que respecta a las disposiciones de la presente Convención cuya aplicación incumba al poder legislativo federal o central, las obligaciones del Gobierno federal o central serán idénticas a las de los Estados partes que no sean Estados federales;</li> <li>por lo que respecta a las disposiciones de la presente Convención cuya aplicación incumba a las unidades constitutivas de un Estado parte, como provincias, estados, condados o cantones, que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén facultadas para adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal comunicará esas disposiciones, junto con su dictamen favorable, según sea necesario, a las autoridades competentes de las unidades constitutivas de un Estado parte para que las aprueben.</li> </ol> <p><b>Artículo XXI. Denuncia</b></p> <p>1. Todo Estado parte en la presente Convención podrá denunciarla en cualquier momento.</p> <p>2. La denuncia se notificará por medio de un instrumento escrito, que se depositará en poder del Director General de la UNESCO.</p> <p>3. La denuncia surtirá efecto 12 meses después de la recepción del instrumento de denuncia. No modificará en modo alguno las obligaciones del Estado parte denunciante con arreglo a la presente Convención hasta la fecha en que la retirada sea efectiva.</p> <p>4. La denuncia de la presente Convención no tendrá ninguna repercusión respecto de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>las decisiones de reconocimiento adoptadas previamente en virtud de las disposiciones de la Convención;</li> <li>las evaluaciones para el reconocimiento que estén aún en curso en el marco de la Convención.</li> </ol>

**Artículo XXII. Funciones del depositario**

El Director General de la UNESCO, en su calidad de depositario de la presente Convención, informará a los Estados Miembros de la Organización y a los Estados que no son miembros de la Organización a los que se hace referencia en el artículo XVII, así como a las Naciones Unidas, de:

- a) el depósito de todos los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión previstos en los artículos XVI y XVII;
- b) las denuncias previstas en el artículo XXI;
- c) las modificaciones de la Convención adoptadas de conformidad con el artículo XXIII y de la fecha de entrada en vigor de las modificaciones propuestas de conformidad con el artículo XXIII.

**Artículo XXIII. Modificaciones**

1. Todo Estado parte en la presente Convención podrá proponer modificaciones de esta mediante una comunicación por escrito dirigida al Director General de la UNESCO. El Director General transmitirá la comunicación a todos los Estados partes. Si, en los seis meses siguientes a la fecha de envío de la comunicación, al menos la mitad de los Estados partes en la Convención responde favorablemente a la petición, el Director General someterá la propuesta a la Conferencia Intergubernamental de los Estados Partes en su siguiente reunión para su examen y eventual aprobación.
2. Las modificaciones serán aprobadas por una mayoría de dos tercios de los Estados partes presentes y votantes.
3. Una vez aprobadas, las modificaciones de la presente Convención deberán ser presentadas a los Estados partes para su ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
4. Para los Estados partes que hayan ratificado, aceptado o aprobado modificaciones de la presente Convención, o que se hayan adherido a ellas, las modificaciones entrarán en vigor tres meses después de que dos tercios de los Estados partes hayan depositado los instrumentos a los que se hace referencia en el párrafo 3 del presente artículo. A partir de ese momento, la modificación correspondiente entrará en vigor para cada Estado parte que la ratifique, acepte o apruebe, o que se adhiera a ella, tres meses después de la fecha en que el Estado parte haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
5. Un Estado que pase a ser Estado parte en la presente Convención después de la entrada en vigor de modificaciones con arreglo al párrafo 4 del presente artículo y que no manifieste una intención en sentido contrario será considerado:
  - a) Estado parte en la presente Convención así modificada;
  - b) Estado parte en la presente Convención no modificada con respecto a todo Estado parte que no esté obligado por las modificaciones en cuestión.

**Artículo XXIV. Registro en las Naciones Unidas**

De conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, la presente Convención será registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas a petición del Director General de la UNESCO.

**Artículo XXV. Textos auténticos**

La presente Convención ha sido redactada en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo los seis textos igualmente auténticos.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2022 (SENADO)

*por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones (en adelante el “proyecto”).*

Bogotá D.C.

Honorable Senadora  
**ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ**  
 Coordinadora Ponente  
 Comisión Quinta Constitucional Permanente  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
[isabel.zuleta@senado.gov.co](mailto:isabel.zuleta@senado.gov.co)

**Asunto:** Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 (Senado) “*Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones*” (en adelante el “proyecto”).

Respetada Senadora:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas. En ese orden de ideas, después de haber adelantado la revisión del informe de ponencia para primer debate al proyecto que se indica en el asunto, nos permitimos poner en su consideración algunos comentarios para que sean evaluados y se realicen las modificaciones o ajustes que consideren pertinentes.

En primer lugar, nos permitimos destacar que esta Superintendencia en respuesta al derecho de petición presentado por el Honorable Senador **PABLO CATATUMBO TORRES**, emitió concepto con observaciones al texto del proyecto —según consta en documento de radicado interno 22-354172, que se anexa a esta comunicación—, las cuales fueron acogidas parcialmente. Debido a esto, vemos pertinente volver a remitir algunas de las observaciones ya realizadas y proponer nuevos ajustes, para la correspondiente evaluación por parte de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del **SENADO DE LA REPÚBLICA**.

En segundo lugar, y teniendo en consideración lo anotado en el párrafo precedente, hemos logrado advertir que a través del nuevo parágrafo 2 del artículo 3 del proyecto, se tiene la intención de encargar a esta Entidad para que regule y vigile “las buenas prácticas comerciales ejecutadas por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos tradicionales de panela de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de pequeños productores tradicionales y artesanales con este sello” (subrayado propio).

Respecto del uso de buenas prácticas comerciales en materia de difusión de productos tradicionales de panela en la economía campesina, familiar y comunitaria, esta Entidad observa que tal disposición trae consigo dos efectos indeseables. De un lado, propicia un tratamiento diferenciado injustificado en el mercado y, por otra parte, impacta la libertad de las empresas para configurar sus procesos productivos, dentro de los cuales se encuentran la disposición espacial de los establecimientos de comercio a los que sería aplicable.

En efecto, el párrafo 2 del artículo 3 del proyecto estaría creando un tratamiento diferenciado e injustificado entre los pequeños productores tradicionales y los demás productores de panela. Los primeros serían beneficiarios de una regulación que da prelación a sus productos dentro de los espacios de supermercados, tiendas y proveedores mayoristas, lo que podría afectar la capacidad de otra clase de productores para competir en el mercado por ver reducida significativamente su visibilidad al público.

Tal como lo reconoce el documento de ponencia para primer debate con información del **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, los agentes del sector no se dividen exclusivamente entre pequeños productores tradicionales y grandes productores. En Colombia existen alrededor de 98.980 pequeños y medianos productores de panela, de los cuales es probable que un número importante no cumpla las características de pequeño productor tradicional. Por ende, hacer una clasificación en tal sentido podría llegar a arriesgar la estabilidad de un segmento importante del mercado que no necesariamente tenga que llegar a considerarse como “*pequeño productor tradicional*” y que su vez no cuenta con el capital o las economías de escala de un gran productor.

En cuanto a la libertad de configuración, consideramos que la medida en comento tiene el riesgo de crear una carga en cabeza de los supermercados, tiendas y proveedores mayoristas, quienes perderían la capacidad de configurar libremente los espacios de sus establecimientos en los cuales ofrecen sus productos de acuerdo con la oferta y demanda, o en función de los acuerdos a los que haya llegado con sus proveedores. Esto implica una intervención del Estado en la economía que no está debidamente soportada en la ponencia del Proyecto.

Al hilo de lo expuesto, consideramos que la creación del sello de pequeños productores tradicionales de panela y de la organización nacional de pequeños productores, pueden ser medidas suficientes para promover el consumo de la panela tradicional; con lo cual, cabría la posibilidad de omitir lo propuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del proyecto.

Además de lo anterior, sugerimos que en el segundo inciso del artículo 3 del proyecto se realice una modificación de forma, en tanto el artículo 2 del proyecto modificaría el párrafo 3 del artículo 1 de la Ley 40 de 1990; norma que tendría que referenciarse en este caso.

En virtud de lo expuesto, respetuosamente se sugiere (i) modificar la cita de la Ley 40 de 1990, (ii) eliminar del párrafo 2 del artículo 3 del proyecto y, consecuentemente, (iii) ajustar la numeración de los párrafos, cómo se redacta a continuación:

Artículo 3 del proyecto	Propuesta SIC
<p><b>Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales y artesanales de panela.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional y artesanal, el cual no tendrá costo. Como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, familiar, vecinal y comunitaria con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.</p> <p>El sello se otorgará a aquellos productores que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> el sello podrá ser entregado a pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional mediante la Superintendencia de Industria y Comercio regulará y vigilará las buenas prácticas comerciales ejecutadas por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos tradicionales de panela de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de pequeños productores tradicionales y artesanales con este sello.</p> <p><b>Parágrafo 3</b> Para otorgar este distintivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del sector de la panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial."</p>	<p><b>Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales y artesanales de panela.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional y artesanal, el cual no tendrá costo. Como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, familiar, vecinal y comunitaria con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.</p> <p>El sello se otorgará a aquellos productores que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> el sello podrá ser entregado a pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional mediante la Superintendencia de Industria y Comercio regulará y vigilará las buenas prácticas comerciales ejecutadas por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos tradicionales de panela de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de pequeños productores tradicionales y artesanales con este sello.</p> <p><b>Parágrafo 3 2.</b> Para otorgar este distintivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del sector de la panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial."</p>

En tercer lugar, el artículo 10 del informe de ponencia para primer debate del proyecto señala que las alcaldías de los municipios en "calidad de autoridad única de competencia", realizarán un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo producido por los pequeños productores tradicionales.

Al respecto, evidenciamos un yerro de redacción que se presentó al momento de modificarse el texto inicial del proyecto (para la elaboración del informe de ponencia) y, en atención a ello, respetuosamente nos permitimos aclarar que las alcaldías de los municipios no fungen "autoridad única de competencia" en Colombia. Por lo tanto, referenciar dicha función no resultaría coherente con el ordenamiento jurídico vigente. Además, también nos permitimos anotar que el control pretendido puede llegar a ejercerse por las autoridades locales en el marco del artículo 62 de la Ley 1480 de 2011; según el cual, en el ámbito de sus territorios los alcaldes están llamados a ejercer como autoridades de metrología legal.

Además de lo anterior, debe anotarse que la administración de los pagos de la cuota de fomento y la utilización de dichos recursos se encuentra prevista en la Ley 40 de 1990.

En orden de lo expuesto, el artículo 10 del proyecto podría omitirse, pues el ordenamiento jurídico actual brinda herramientas suficientes para lograr el objeto pretendido con este:

Artículo 10 del proyecto	Propuesta SIC
<p><b>Artículo 10.</b> Las alcaldías de los municipios en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales."</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Las alcaldías de los municipios en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales."</p>

El cuarto lugar, el artículo 12 del proyecto señala la prohibición de comercializar cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promoció como un producto endulzado con panela pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante.

Entendemos que el proyecto quiere proteger a los productores de panela y a los productos endulzados exclusivamente con panela, así como evitar que los consumidores adquieran un producto con la convicción de que este solo contiene panela como endulzante del alimento. Al respecto, dicha prohibición podría llegar a restringir la libre competencia económica y, en tal sentido, resultaría conveniente que en la justificación del proyecto se explique si se valoraron otras alternativas menos gravosas para el mercado, según ha indicado la **CORTE CONSTITUCIONAL**<sup>1</sup> para este tipo de normas. Por lo tanto, es apropiado que antes de llegar a la decisión de prohibir la comercialización de un producto, se adelante una evaluación de diferentes alternativas de cara al fin que pretende obtener el Legislador.

En atención a lo previamente expuesto, respetuosamente se sugiere eliminar el artículo 12 del proyecto —esto sin perjuicio de que se considera mantener la propuesta, en el caso de que

<sup>1</sup> Entre otras, se destacan las Sentencias C-830 de 2010, C-263 de 2011 y C-032 de 2017 de la **CORTE CONSTITUCIONAL**.

se cuente con la correspondiente valoración técnica que se ha sugerido a partir de la jurisprudencia de constitucionalidad atinente a estos casos—, a efectos de evitar que se vulneren las garantías previstas en el artículo 333 de la Constitución Política:

Artículo 12 del proyecto	Propuesta SIC
<p><b>Artículo 12.</b> Queda prohibida la comercialización de cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promoció como un producto endulzado con panela pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante."</p>	<p><b>Artículo 12.</b> Queda prohibida la comercialización de cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promoció como un producto endulzado con panela pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante."</p>

El quinto lugar, el artículo 15 del proyecto —con el cual se propone modificar el artículo 7 de la ley 2046 de 2020—, señala que en los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores, tradicionales y artesanales, agroecológicos del sector de la panela.

Frente a esta disposición consideramos que: (i) se podría estar introduciendo un beneficio en la contratación estatal que no necesariamente estaría debidamente justificado y; (ii) el beneficio al pequeño productor tradicional de panela es indeterminado, lo cual tendría el riesgo de afectar la selección objetiva y la participación en la contratación estatal.

En ese orden de ideas, la norma que este artículo pretende modificar establece medidas de fomento a la participación de pequeños productores agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la "Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria". No obstante, pareciera que el artículo 15 del proyecto tiene por objeto establecer un segundo nivel de discriminación; es decir, que dentro de dicho universo de pequeños productores agropecuarios se prefiera a los pequeños productores, tradicionales y artesanales de panela.

Por otro lado, consideramos que a diferencia de los criterios de la Ley 2046 de 2020 —donde se especifican concretamente cuál es la regla de porcentaje mínimo de adquisición o beneficio de puntaje que se otorga por la contratación con pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la "Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria"—, el artículo 15 del proyecto habla de una "preferencia", sin explicar cómo se materializaría, lo cual podría suponer un gran riesgo para la selección objetiva y la participación en la contratación estatal al dejar su implementación a interpretación de la entidad contratante, lo que a su vez también podría abrir la posibilidad de que se presenten escenarios indeseados donde se dirija el proceso de contratación para beneficiar indebidamente a determinado agente.

En virtud de lo expuesto, respetuosamente se sugiere eliminar el artículo 15 del proyecto para evitar que se produzcan efectos indeseados sobre la libre competencia económica en los programas públicos de suministro y distribución de alimentos donde participan pequeños productores agropecuarios.

Artículo 15 del proyecto	Propuesta SIC
<p><b>Artículo 15.</b> Modifíquese el artículo 7 de la ley 2046 de 2020 así:</p> <p>Parágrafo: En los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores, tradicionales y artesanales, agroecológicos del sector de la panela."</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Modifíquese el artículo 7 de la ley 2046 de 2020 así:</p> <p>Parágrafo: En los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores, tradicionales y artesanales, agroecológicos del sector de la panela."</p>

De esta manera esperamos haber contribuido al enriquecimiento de la iniciativa que se indica en el asunto, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente en relación con el particular.

Cordialmente,

  
**JUAN CAMILO DURÁN TELLEZ**  
 Superintendente de Industria y Comercio (E)

# PETICIONES

## **PETICIÓN DE REDTRANSFORMACOLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2022 CÁMARA - 131 DE 2022 SENADO**

*que adiciona dos párrafos artículo 23 del Estatuto Tributario, incluido por la Cámara de Representantes.*

<p>Bogotá D.C., 07 de noviembre de 2022.</p> <p>Honorables Senadores y Representantes a la Cámara Partido Liberal senadores, Dra. Clara López y Dr. Juan Diego Echavarría; y Partido Pacto Histórico, Dres. Alvaro Monedero y Jorge Bastidas. <b>COMISIÓN ACCIDENTAL DE CONCILIACIÓN PROYECTO LEY 118C-1315/2022</b> <b>Congreso de la República</b> Ciudad.</p> <p><b>Asunto: Petición de Exclusión Art.15 del Proyecto de Ley No.118C-1315 de 2022, que adiciona dos párrafos artículo 23 del Estatuto Tributario, incluido por la Cámara de Representantes.</b></p> <p>Respetados Congresistas:</p> <p>En oportunidad legal y durante la reunión de la <b>Comisión Accidental de Conciliación integrada por los presidente de ambas Cámaras para superar las discrepancias que surjan del articulado del Proyecto de Ley No.118C-1315 de 2022 (Reforma Tributaria)</b>, convocada para mañana 08 del corriente mes y año, <b>los juristas de la Red Transforma Colombia del Sector Religioso abajo firmantes, nos permitimos solicitar se decida por esta Comisión, la exclusión del artículo 15 del citado proyecto de ley ordinaria incluido por la plenaria Cámara de Representantes, después de haber sido negado en su totalidad por la plenaria del Senado y aprobó el articulado de este mismo proyecto de ley con destino a la Cámara de Representantes</b>, porque, de CONCILIARSE se estaría vulnerando el artículo 186 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), toda vez que no existe ninguna discrepancia por conciliar entre los artículos que aprobó el senado con respecto al articulado que aprobó la Cámara de Representantes, toda vez el aludido artículo 15 que nos ocupa, no fue aprobado por el Senado en pleno; y su inclusión por la Cámara de Representantes, no resulta ajustada a la ley 5ª de 1992. Consecuencialmente, la Comisión Accidental no tiene un texto normativo con discrepancias por conciliar, y es nuestro interés evitar un posible punible de prevaricato por acción.</p> <p>Entre las razones que tuvo la plenaria del Senado de la República para NO APROBAR el mencionado artículo 15 del Proyecto de Ley No.118C-1315 de 2022, que adiciona dos párrafos artículo 23 del Estatuto Tributario vigente, se encuentran la vulneración del bloque de constitucionalidad por el citado artículo 15, toda vez que la materia que se pretende regular por ley ordinaria corresponde al derecho humano de libertad e igualdad religiosa, conciencia y culto, garantizado por el literal c) del artículo 14 de la ley Estatutaria 133 de 1994, que consagró expresamente, que todos los ingresos recibidos por las Comunidades Religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o por la ley, son por concepto de donaciones con destino exclusivo al sostenimiento de las Comunidades Religiosas y de sus Ministros de Culto, conforme lo dispuso el art.152 constitucional: <b>"art.152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección..."</b>.</p>	<p>También, porque erróneamente el párrafo primero en su inciso final del citado art.15 de la reforma tributaria, confunde las donaciones civiles recibidas por las ESAL con régimen especial tributario, reguladas en el artículo 257 de la ley Tributaria vigente, con las donaciones religiosas autorizadas en el literal c), del artículo 14 de la ley Estatutaria 133 de 1994.</p> <p>Y finalmente porque los artículos 6, 7, 13 y 14 de la ley Estatutaria 133 de 1994, en concordancia con los Tratados Internacionales sobre el derecho humano de libertad e igualdad religiosa, conciencia y culto, son normas jurídicas integrantes del Bloque de Constitucionalidad, que incluyen los principios de inmunidad de coacción y plena autonomía administrativa en las Comunidades Religiosas, y en concordancia con el artículo 93 superior, expresamente se dispuso, que el ámbito de las actividades de las Comunidades Religiosas son <b>"exclusivamente religiosas"</b>, y dentro de estas actividades comprende el culto, la educación y la beneficencia, pero no son las únicas, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en las sentencias C-027/93 y C-088/94, entre otras, en concordancia con la ley 20 de 1974 (Concordato Católico, extendido a todas las Comunidades Religiosas por igual), y erróneamente se pretende limitar por ley ordinaria con el párrafo segundo antes citado.</p> <p>En conclusión, en el actual artículo 23 del sistema legal tributario vigente, la DIAN está facultada para verificar el origen de los ingresos por concepto de DONACIONES de las Comunidades Religiosas y en caso de detectar que provengan de actividades comerciales ilegales realizadas por las Comunidades Religiosas, debe gravarlas con el impuesto sobre la renta e imponer las sanciones de ley, sin necesidad de vulnerar el bloque de constitucionalidad durante el proceso de formación de las leyes, conforme se garantiza por la ley 5ª de 1992.</p> <p style="text-align: center;">Atentamente, Nit: 802.019.421-0</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CHARLES W. SCHULTZ</b> Representante del sector Religioso Doctor en Derecho y Ciencias Sociales</p> </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>HÉCTOR J. PARDO VELÁSQUEZ</b> Presidente Confederación-CONFELIREC.</p> </td> </tr> <tr> <td style="border: none;"> <p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LUÍS H. PRIETO C.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p> </td> <td style="border: none;"> <p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LEONARDO ALVAREZ P.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="border: none;"> <p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CRISTOBAL MAYA QUINTERO</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p> </td> </tr> </table>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CHARLES W. SCHULTZ</b> Representante del sector Religioso Doctor en Derecho y Ciencias Sociales</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>HÉCTOR J. PARDO VELÁSQUEZ</b> Presidente Confederación-CONFELIREC.</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LUÍS H. PRIETO C.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LEONARDO ALVAREZ P.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CRISTOBAL MAYA QUINTERO</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>	
<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CHARLES W. SCHULTZ</b> Representante del sector Religioso Doctor en Derecho y Ciencias Sociales</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>HÉCTOR J. PARDO VELÁSQUEZ</b> Presidente Confederación-CONFELIREC.</p>						
<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LUÍS H. PRIETO C.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>	<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>LEONARDO ALVAREZ P.</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>						
<p>(ORIGINAL FIRMADO) <b>CRISTOBAL MAYA QUINTERO</b> Abogado Especialista Sector Religioso</p>							

### CONTENIDO

Gaceta número 1381 - martes 8 de noviembre de 2022

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### PONENCIAS

<p>Informe de ponencia para primer debate (primera vuelta) y texto propuesto del proyecto de acto legislativo número 35 de 2022 Senado – 173 de 2022 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural. ....</p>	1	
<p>Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 82 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, adoptada en el marco de la 40º Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en París, el 25 de noviembre de 2019. ....</p>	10	

### CONCEPTOS JURÍDICOS

<p>Concepto jurídico de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de ley número 47 de 2022 Senado, por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones (en adelante el “proyecto”).....</p>	16	
<b>PETICIONES</b>		
<p>Petición de redtransformacolombia del proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara - 131 de 2022 Senado, que adiciona dos párrafos artículo 23 del Estatuto Tributario, incluido por la Cámara de Representantes.....</p>	18	