



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1463

Bogotá, D. C., viernes, 18 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 SEGUNDO DEBATE 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 SEGUNDO 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 Landínez 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 Catatumbo 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 Dario Cadavid Márquez, Orlando Castillo Advincula, 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

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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 Montaña, 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 Hernenegildo Mosquera Torres, Gabriel Becerra Yáñez, Luz María Múnera Medina, Heráclito Landínez 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 Catatumbo Torres Victoria, Omar de Jesús Restrepo Correa, Inti Raúl Aspillá 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 Advincula, 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.

Posteriormente, el viernes 4 de noviembre, el senador Alexander López presentó ponencia positiva para el tercer debate acumulado (Primer Debate en Comisión Primera de Senado) del Proyecto de Acto Legislativo en cuestión. Una vez radicada la ponencia, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado procedió a su publicación en la Gaceta 1381/2022 y, de manera consecuente, programó la discusión del proyecto para el día miércoles 9 de noviembre de 2022.

En sesión del 9 de noviembre de 2022, tal y como se había anunciado en el respectivo orden del día, se procedió a discutir en Comisión Primera de Senado el proyecto de Acto Legislativo, resultando aprobado tal y como consta en el Acta No 21 y 22 de del 8 y 9 de noviembre de 2022, respectivamente.

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:

Art 1	Modificación del art 116 de la Constitución Política, en el que se incluye a la Corte Agraria y Rural como administradora de justicia.
Art. 2	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
Art. 3	Modificación del Art. 156 de la Constitución Política, facultad de la Corte Agraria y Rural de presentar proyectos de ley
Art 4	Modificación del Art 238 de la Constitución Política, facultad de suspensión de los actos administrativo

Art. 5	Término de 2 años para que la Jurisdicción Agraria y Rural entre en funcionamiento.
Art 6	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.
Art. 7	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

nunciones 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 metodología, así como su propia jurisprudencia y precedentes judiciales.

De esta historia de irs 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 este 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 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).

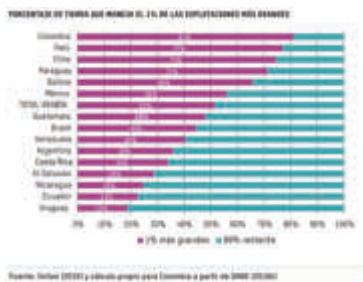
En relación con la necesidad de avanzar prontamente con la formalización de la propiedad privada y la adjudicación de baldíos ya ocupados, así como con la solución al problema en general de la informalidad en la propiedad rural debe anotarse que la Agencia Nacional de Tierras ha identificado un rezago 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 dé - 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 problematizadores 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 alarmadora. De allí que el 1% de las fincas de mayor tamaño concentran el 81% de la tierra en ese país.¹ Estos datos, que nos ubican como el país con mayor desigualdad en toda la región, se han agravado y agudizado en el tiempo; propiciando múltiples conflictos, impidiendo el desarrollo de

campo, afectando la calidad de vida de la población rural y especialmente del campesinado pobre y de medianos ingresos.



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 arrendamiento, la usuración, la apropiación indebida, la usurpación, la expropiación, la expropiación sin indemnización, la aparición, 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;² 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 este último.³

¹ OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia de la desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia%20de%20la%20desigualdad.pdf)

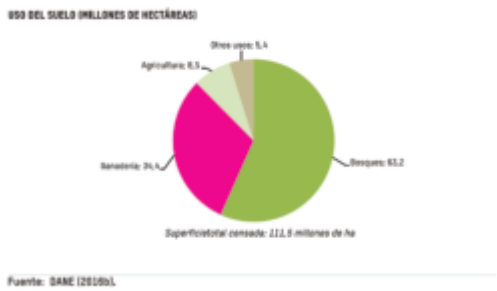
² Reyes Posada, Alejandro. El problema de la tierra en Colombia (2012) <https://bit.ly/3BUe5s4>

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

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 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).⁴



⁴ 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

VOCACIÓN DE USO Y USO ACTUAL DEL SUELO (MILLONES DE HECTÁREAS)			
	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: IPRAQES II y DANE (2016a)

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

Entre los principales conflictos agrarios y rurales⁵ 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

⁵ 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_el_desplazamiento_y_empobrecimiento_de_los_victimados.

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 otras.

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."

Indicadores					
Problema	Medio actor	Responsable	Año inicio	Año fin	
Tenencia irregular o título sin Fondo de Tenencia	Mecanismos sancionados a través del Fondo de Tenencia **	Agencia Nacional de Tenencia	2017	2020	
Subsidio integral para compra	Formulas sancionadas del subsidio integral	Agencia Nacional de Tenencia	2017	2021	
Crédito especial para la compra de tierra	Crédito de crédito especial para la compra de tierra, aprobado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FIANCOIS	2017	2017	
Contratos o títulos Agrarios para asegurar derechos de uso	Desarrollo de guías contractuales de regulación de contratos y/o títulos Agrarios para asegurar derechos de uso, sancionados	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Pp. Adm.	Pp. Adm.	
Ordenanzas formalizadas garantizando la prioridad de la formalización de la propiedad rural y a mujeres rurales para los municipios	Ordenanzas de municipio y mediante contrato del uso, formalizados **	Agencia Nacional de Tenencia	2017	2020	
Asesoría Agraria	Jurisdicción Agraria en operación	Ministerio de Justicia y del Poder Judicial	2018	2021	
Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y derechos de tenencia tradicionales y de desconocimiento participativo de las comunidades, casados y en funcionamiento	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y derechos de tenencia tradicionales y de desconocimiento participativo de las comunidades, casados y en funcionamiento	Ministerio de Justicia y del Poder Judicial	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.

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 expropiadas, 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: <i>"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."</i> (negrita fuera del texto)	<i>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:</i> "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 integral⁶ (...) "<i>(negrita fuera del texto)</i> 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 ⁶ 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: <i>"(...) 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 (...)",</i> 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 ⁷ 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 <i>"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".</i> 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. AUDIENCIA PÚBLICA EN CÁMARA DE REPRESENTANTES Mediante la Resolución No. 11 de 2022, la mesa directiva Comisión Primera Constitucional permanente de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencia pública, conforme la proposición presentada por los Coordinadores Ponentes H.R. Delyc Esperanza Isaza Buenaventura y Gabriel Becerra Yañez, la cual fue realizada el día 29 de septiembre de 2022 de forma mixta en forma presencial en el recinto de la Comisión Primera Constitucional y mediante la plataforma Google meet, a las 2:00 pm. Entre los intervinientes hubo Representantes a la Cámara, académicos, miembros de organizaciones sociales, entre otros. en términos generales las intervenciones pueden agruparse así: El H.R. GABRIEL BECERRA -coordinador ponente- señaló que este es uno de los proyectos priorizados en la agenda del nuevo gobierno por cuanto tiene que ver con el 99% del territorio del país que es catalogado dentro de la ruralidad y que -como se sabe- está cruzado desde hace muchas décadas por profundos conflictos que están en la base de lo que ha sido la extensa historia de violencia de nuestra nación. Por su parte, el doctor CARLOS AURELIO MERCHÁN - en representación de la Defensoría del Pueblo- señaló que para la Defensoría es muy importante garantizar el acceso a la justicia por parte de las comunidades rurales, por lo que la Entidad ha venido haciendo un acompañamiento a los esfuerzos que se han realizado, tendientes a garantizar y cumplir el Acuerdo Final en relación con la implementación con la jurisdicción.

En ese sentido, consideran que el PAL es muy robusto, necesario, y no atiende a un asunto nuevo, sino que tiene antecedentes históricos previos que por diferentes razones no se han concretado. Por lo anterior, para la Defensoría es fundamental que el compromiso del Acuerdo se garantice bien sea a través de la Jurisdicción Agraria o a través de la Especialidad. Manifiesta que a través de los diferentes proyectos e iniciativas que se han presentado para implementar la jurisdicción especial agraria, han dejado aportes doctrinarios, legislativos, entre otros, los cuales no pueden ser desconocidos por parte del Gobierno, y que tal ejercicio es un precedente importante por lo que se hace una invitación para que el compromiso del acuerdo final se lleve a la práctica, se concrete la Jurisdicción como está consagrada en el PAL o a través de la especialidad. A la Defensoría le preocupa en este momento la redacción actual del PAL porque se tiene una estructura judicial donde la jurisdicción ordinaria está recogida en la Corte Suprema de Justicia. Cuando se habla de Jurisdicción ordinaria estamos hablando a través de ella de unas jurisdicciones especiales: civil, laboral, y en ese sentido se tiene un esquema procesal y que si bien es cierto se tiene recogido en el Código General del Proceso como una norma macro para todos los procesos. También existen unos códigos procesales de acuerdo con la jurisdicción que corresponda, entonces hay un código procesal en lo civil, otro en el derecho laboral y esto nos permitiría pensar que cuando se hable de una especialidad agraria podríamos contar con esos instrumentos no solo en el contenido de fondo sino en el tratamiento procesal. Reitera y aclara que para la Defensoría del Pueblo la implementación de una manera o de otra, responderá a la decisión mayoritaria que se pueda tomar desde el legislativo lo importante es el que se cumpla con el compromiso del acuerdo final en cuanto a la implementación de la jurisdicción porque si es fundamental que en las poblaciones rurales, campesinas, de pescadores artesanales, tengan un instrumento que les permita acceder a la justicia de manera pronta y eficaz y según las condiciones del territorio para que no sea una justicia extraña y alejada del territorio sino que se pueda implementar allí y tenga el conocimiento necesario para tratar las problemáticas asociadas con la tenencia y formalización de la tierra. Se continúa con la intervención del señor Ministro del Interior, ALFONSO PRADA, quien participa de manera remota y resalta la importancia de la realización de estas audiencias como un instrumento de participación consagrado en la Ley 5ª de 1992, cuyo objetivo no es que simplemente ellos participen como gobierno sino también la ciudadanía. Posteriormente interviene de manera presencial el Viceministro General del Interior, GUSTAVO GARCÍA. Señala que estas discusiones son un paso en la dirección correcta no solamente en lo que	es la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, sino para resolver en gran medida y de fondo los problemas históricos que hay en Colombia. Por eso, en las discusiones que se han sostenido al interior del Gobierno, se tomó la decisión de radicar el PAL de Jurisdicción Agraria porque, si bien existen varias teorías sobre cómo vamos a afrontar el problema de tierras en Colombia, sin lugar a dudas tenemos que afrontar una realidad histórica, judicial y de conflicto en el país. Resalta que el conflicto se ha venido acrecentando y que las problemáticas se han venido degenerando con las herramientas e instituciones actuales en Colombia, por eso afrontar como lo quiere hacer el presidente Gustavo Petro y el Ministro Alfonso Prada el problema de la tierra en el país, exige de manera decisiva cambiar la institucionalidad que tiene que ver con la resolución del problema de tierras en Colombia. Por eso la Jurisdicción Agraria se eleva como una solución de fondo que puede cambiar y transformar el proceso de estructuración, de jurisprudencia y de soluciones a los conflictos agrarios que existen en el país. Se sabe que hoy en día existen diferentes polémicas por las circunstancias que aquejan a la Nación, sin embargo, se sabe también que esas políticas tienen que ver con reivindicaciones históricas a las comunidades, con necesidades propias del campesinado, de nuestra ciudadanía, pero también las reivindicaciones históricas se pueden y se deben hacer mediante estos instrumentos constitucionales. Indica que la Jurisdicción Agraria y un Acto Legislativo muy importante que se aprobó en primer debate la semana pasada, que tiene que ver con el reconocimiento del campesino como sujeto de derechos constitucionales, empiezan a construir esa narrativa de cambio y transformación en las cuales vamos a hacer propietarios de la tierra a la gente en Colombia. Con ello, no solamente se retrotraen unas injusticias históricas en nuestro país, sino que, también se hace un combate efectivo contra fenómenos delincuenciales como el narcotráfico y la siembra de cultivos ilícitos. Más allá de entender estos fenómenos en el tema de que son fenómenos de conflicto, se asumen como un fenómeno histórico, como un fenómeno de ingresos y de justicia social. Por eso el proyecto se enmarca dentro de los procesos de justicia social, justicia ambiental y paz total. Por último, solicita que todas las intervenciones nutran y aporten en esta discusión y que ojalá se pueda mejorar en todo lo que se pueda el proyecto y señala que desde el Ministerio del Interior y el Gobierno Nacional están abiertos a escuchar y a construir un mejor proyecto. Continúa la intervención presencial de la Viceministra de Promoción de la Justicia, JOHANA ALEXANDRA DELGADO, quien manifiesta que una de las misiones del Ministerio de Justicia y del Derecho está enfocada en el acceso a la justicia, por eso lo que desde esa Entidad se apoya es una
reforma constitucional para cumplir con los mandatos que les ha dado la misma Constitución y el Acuerdo de Paz al ser parte integrante de nuestro estatuto normativo. Indica que el Acuerdo de Paz tiene y hace énfasis específico en las condiciones especiales y particulares que han rodeado el conflicto interno, es evidente que siempre hemos tenido a la población campesina, al campesinado, a las mujeres rurales, a los hombres que siempre han trabajado por darle de comer a este país, en un completo abandono. Por este motivo desde la Presidencia del doctor Gustavo Petro Urrego, con todo el equipo de gobierno, es de especial interés y relevancia que este PAL llegue a término. Continúa señalando que es importante que en un Estado de Derecho en el cual se reparten claramente funciones y competencias, tener en cuenta el avance de la sociedad. La jurisdicción especial no es que sea una invención nuestra, no es una invención del Presidente y de unas ideas revolucionarias, es simplemente una deuda histórica que tenemos con los campesinos y campesinas del país y que tenemos que regular desde el derecho. Indica que este es el primer paso para que podamos cambiar la estructura institucional, sin embargo, es evidente que los temas que se desarrollan en relación con la jurisdicción agraria y rural están también enfocados a la determinación de una Ley Estatutaria que posteriormente se encargará de definir derechos, obligaciones, sistema y organización definitiva para la aplicación y la implementación de esta reforma política. Manifiesta que la Corte Constitucional ha sido también insistente en esta materia y no se puede seguir haciendo oídos sordos a los llamados de la Corte. En sentencia muy reciente, SU-288 de 2022, claramente se le hace un exhorto al Gobierno Nacional para que se pronuncie en materia de baldíos y en ese exhorto número 15 se nos dice exactamente que el Gobierno no solo tiene que hacer un registro sobre qué son los baldíos y cómo va a funcionar, sino que acá tenemos un problema a través del cual se debe regular desde el ordenamiento jurídico vigente también los postulados constitucionales que nuestra Carta Política desde 1991 nos impone. Señala que esta obligación legal es parte de los intereses del Ministerio de Justicia y del Gobierno Nacional y que están comprometidos en el desarrollo del país, en la construcción de formas de acceso a la justicia que realmente resuelvan los problemas de cada parte de la población teniendo en cuenta enfoques diferenciales, diferenciados, teniendo en cuenta que no por estar efectivamente en un lugar o en otro se tiene la posibilidad de vulnerar los derechos de igualdad o los derechos que por siempre han estado olvidados por la mayoría en las relaciones de poder.	Concluye afirmando que en el campo se requiere un cambio en las relaciones de poder y la institucionalidad en este momento está en grado de respaldarlo y, el ordenamiento jurídico estamos desde el Ministerio de Justicia en capacidad no solamente de hacerlo efectivo, sino de contribuir en la elaboración y la conformación de un mejor futuro de nuestros campesinos y campesinas. Interviene de manera virtual en ese momento el profesor JUAN FELIPE RODRÍGUEZ, catedrático del programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Humanas y de Artes de la Universidad del Tolima. En primer lugar, manifiesta que efectivamente el PAL que cursa para la modificación del artículo en la Constitución, es el paso a seguir para la creación de una jurisdicción como es el caso de la Jurisdicción Agraria. Es decir, la vía idónea si es la reforma por Acto Legislativo. Indica que es igualmente plausible que con este Acto Legislativo se busca saldar una deuda histórica como se ha dicho anteriormente, una deuda histórica con el campesinado, de eso no hay duda. Señala que -desde su postura- muchos espacios ha determinado que es necesario la creación de una justicia ambiental y agraria, ya que las problemáticas como son la definición de la frontera agrícola, el rol del campesinado en las áreas protegidas y también la crisis climática y todo lo que tiene que ver con la adaptación al cambio climático, es necesario que sea asumido por una Corte o Tribunales de corte ambiental y agraria. Indica que esto no es una casualidad, pues en nuestra propia institucionalidad vemos como la Procuraduría tiene una delegada que se llama precisamente así: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales Agrarios. Igualmente manifiesta que la jurisdicción que se vaya a crear debe tener un enfoque territorial, un enfoque regional, pues no se puede seguir cayendo en la idea que los conflictos ambientales y los conflictos agrarios se manejen desde Bogotá. Por lo menos, debe haber una primera instancia que se resuelva en las regiones, que haya tribunales regionales, que sea una justicia autónoma pero descentralizada. En esa medida, la Universidad del Tolima hace el llamado al Congreso de la República, en este caso a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para que se incluya el componente ambiental, con el fin de no caer en un Acto Legislativo que pueda resultar reduccionista, únicamente desde la óptica agraria. Que se amplíe este PAL y se incluya el tema ambiental, un tema que es de todos y que es determinante para las situaciones agrícolas. A continuación, interviene de manera virtual el señor JOSÉ ÁNGEL BOHÓRQUEZ (presidente ANUC-SUCRE), señaló que considera relevante e importante la Jurisdicción Especial; y que eso mismo han propuesto a través de un referendo nacional campesino. Consideran que es muy importante el escenario para lograr que los campesinos y las campesinas puedan tener reconocimiento como sujetos de derechos a nivel constitucional. Esa es su observación,

es su propuesta y manifiesta que si existe un mecanismo para hacer llegar los elementos que están planteados en el Referendo Nacional Campesino lo remitirán. Interviene virtualmente el señor SERGIO ALBERTO BUSTOS, también de ANUC quien manifiesta que va a radicar por escrito sus comentarios, los cuales corresponden a lo señalado por su compañero José Bohórquez, y que obedecen al estudio del PAL que se discute en la audiencia. Resalta que se vea con importancia el enfoque de género, el acceso equitativo a la tierra entre hombres y mujeres y también el reconocimiento del campesinado como actor político y de especial protección de derechos. Manifiestan que desde su Junta Directiva Nacional se emitió a la opinión pública una declaración política respecto a la actualidad en cuanto a las acciones que se han venido manejando por el actual gobierno y el cual por primera vez en la historia de Colombia llega al poder un gobierno de movimiento progresista y que de una u otra manera es una conquista de tipo electoral e institucional que ha sido fruto del apoyo de millones de colombianos más que todo y del compromiso y la lucha de los sectores populares del campo y la ruralidad. También se radicará ese pronunciamiento y comparte que esperan como no es un ejercicio nuevo, sino que ha sucedido en un contexto histórico, creen importante que no se generen o se unan más las frustraciones o expectativas que se han creado en los últimos años porque es una acción que puede representar parte de la construcción del reconocimiento al campesinado y puede ser parte de un escenario de una verdadera justicia en cuanto a la implementación del Acuerdo de Paz. Reafirman su apoyo al Gobierno liderado por el compañero presidente Gustavo Petro y la vicepresidente Francia Márquez y de todas las acciones que se den en reformas constitucionales y las iniciativas que contribuyan a un país más equitativo. Llaman a las comunidades para evitar las vías de hecho y que no se generen las denominadas invasiones. Interviene presencialmente en nombre del Grupo de Investigación de Estudios Campesinos del Sumapaz el señor FABIÁN RICARDO BRICEÑO, quien expresa que esta iniciativa es un grato llamado a poder superar el saldo histórico que actualmente existe y que no solamente se evidencia en los conflictos que se presentan en el norte del Cauca sino que la evidencia de las dificultades que actualmente tiene la institución agraria es uno de los grandes elementos que debemos pensar como país y poder garantizar para que las instancias judiciales y las instancias especializadas puedan verdaderamente darle un trato a los diferentes tipos de conflictos y situaciones en términos de verificación sobre la titularidad o el derecho que tienen los diferentes sujetos sobre la ocupación, posesión o los diferentes tipos de relaciones jurídicas que existen sobre el predio.	Igualmente consideran que es fundamental el ejercicio de la voluntad política pues nada vale construir la jurisdicción agraria, poder darle trámite y posteriormente avanzar en los diferentes medios jurídicos en términos de su aprobación sino existe la voluntad política. Lo anterior toda vez que la jurisdicción agraria requiere dientes en términos de la municipalidad, no vale nada si actualmente el campesinado no puede acceder dentro de sus cascos urbanos a presentar sus solicitudes sobre algún tipo de situación o conflicto que se presente sobre su relación con el conflicto de tenencia, porque si lo llevamos solamente estamos otra vez generando barreras de acceso. Para lograr lo anterior se requiere presupuesto, también un tema específico en el tema del fortalecimiento del conocimiento en las diferentes Universidades donde el derecho agrario es marginal. Por último, destaca que la promoción es un aspecto muy relevante ya que gran parte de la población campesina y rural actualmente tiene desconfianza sobre el Estado, desconfianza sobre el tema que verdaderamente pueda garantizar o ayudar a solucionar sus problemas con la tenencia de la tierra. Entonces tienen inquietud respecto a los términos del acceso y proponen ver cómo se puede fortalecer un andamiaje institucional que mejore la confianza del campesinado y los diferentes sujetos rurales en términos de la presencia de los diferentes municipios Concluye que es muy importante garantizar un verdadero proceso de articulación con la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, y los jueces promiscuos que actualmente están en los municipios y claramente se requiere construir un mecanismo que garantice esa adecuada articulación y efectivamente cómo se va a tramitar esa competencia en términos de la resolución sobre el tema de los conflictos de tenencia. Prosigue la intervención presencial del señor Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, OMAR FRANCO, quien desea reafirmar el planteamiento del Ministerio de Justicia y por supuesto como Ministerio de Agricultura, la implementación de la jurisdicción agraria, so pena que las conclusiones de esta audiencia y otros paneles académicos enriquezcan el debate del mismo. Resalta la necesidad que a través de este proceso se reafirme y se cumpla el mandato constitucional que dio el Acuerdo de Paz a todos los colombianos incluyendo por supuesto en lo que tiene que ver con la reforma rural integral y creen que para que haya esa reforma rural integral se necesita también elementos que como este puedan dar la seguridad jurídica que se necesita para estos campesinos y campesinas, y por supuesto toda la visión etnocultural señalada por el profesor de la Universidad Nacional. Igualmente es importante honrar ese compromiso en términos claros.
La jurisdicción agraria tiene una condición y es que busca dar justicia en el campo y seguridad a cada uno de los actores de esta condición de propiedad y tenencia de la tierra los cuales representan un gran problema y una dificultad sustancial en el desarrollo de las comunidades y los territorios en el país. Señala que se debe buscar un método ágil, y expedito que permita que los agricultores, y los campesinos y campesinas de este país tengan la posibilidad de acceder rápidamente a resolver sus dificultades o por lo menos brindarse la oportunidad de tener seguridad jurídica necesaria. También señala que con una adecuada cobertura podría dársele la mano a estos actores y que puedan entendiendo su dinámica cultural, su cosmovisión en el territorio tengan acceso a la misma, también seguridad jurídica y también cada variable de las que han sido señaladas en la audiencia. Destaca que el martes 27 de septiembre se aprobó en primer debate en la Comisión Primera de Senado con el acompañamiento del Ministerio de Interior, el Proyecto de Acto Legislativo que busca reconocer al campesinado como sujeto de protección especial y da lugar a que la respuesta del gobierno en cómo y de qué manera se pueden cumplir los preceptos constitucionales de proteger a los campesinos y campesinas del país con todos los derechos que se tienen. La siguiente intervención presencial es del doctor GUSTAVO ADOLFO GUERRERO, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios manifiesta que este PAL es muy relevante para el Ministerio Público por cuanto la actual Procuradora General de la Nación cuando se desempeñó como Ministra de Justicia impulsó la iniciativa que en su momento se gestó para una propuesta de creación de jurisdicción agraria y luego fue enriquecida por parte del Consejo de Estado de una manera muy acertada agregando un elemento fundamental y fue abordar los asuntos ambientales. En ese sentido, indica que la Procuraduría considera que el abordaje en una jurisdicción especializada efectivamente debe consagrar los asuntos ambientales y agrarios como asuntos inescindibles y de ello da cuenta la experiencia que tiene la Procuraduría General de la Nación ya que a partir de la consagración en la Ley 99 de 1993 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales como cabeza del Ministerio Público para asuntos ambientales y garante de las funciones que le atribuye la Constitución Política en el numeral 4 del artículo 277 al Procurador General de la Nación en términos de la garantía de los intereses colectivos y especialmente del derecho a gozar de un ambiente sano. También hay que tener presente que la creación de la jurisdicción agraria permite el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final pero también permitiría la realización de ese derecho de acceso a la justicia	ambiental que está consagrado no a partir del acuerdo de Escazú sino que está planteado desde el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro. La siguiente intervención es de la Subdirectora de la Unidad de Restitución de Tierras, doctora AURA PATRICIA BOLÍVAR, quien presencialmente señala que presentará algunos comentarios sobre el PAL, para lo cual dividirá su participación en 4 momentos: I. Es una realidad que en Colombia históricamente se han hecho distintos esfuerzos normativos encaminados a la implementación de una justicia agraria y a la fecha no se ha logrado llegar a dicho cometido. Estos intentos se plasmaron en la exposición de motivos en la cual se hace un recuento desde la Ley 200 de 1936 hasta la implementación del Decreto 2303 de 1989 que se constituye como primer intento comprensivo de una jurisdicción agraria y en todo caso ninguno de estos intentos llegó a la creación de una justicia agraria y rural para el país. Desde la Unidad de Restitución de Tierras apoyan plenamente el PAL entendiendo que hay una deuda histórica institucional en el cumplimiento y en la creación de una justicia agraria que logre resolver la conflictividad de los distintos conflictos sobre la tierra tenencia, ocio y demás que se presentan en zonas rurales. II. En el marco de ese primer ejercicio este PAL implica un paso en el cumplimiento del Acuerdo de la Habana, del punto 1 específicamente, que ordena crear la jurisdicción agraria pero no solo ordena crear la jurisdicción agraria, sino que si se revisa minuciosamente ese primer punto del acuerdo hay también una apuesta para fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el área rural y buscar un acceso a la justicia en el campo a todos los sujetos de la ruralidad. Con esto lo que se quiere hacer es una reflexión estructural para que sea tenido en cuenta por el Ministerio de Justicia, y es buscar el acceso a la justicia desde abajo, ya que usualmente cuando se hacen discusiones sobre jurisdicciones, especialidades y demás, se centran en las altas cortes, los tribunales, los magistrados y se olvida que realmente el acceso a la justicia se garantiza es desde abajo y lo que se debería hacer es garantizarle a todas las personas en Colombia que desde el juez promiscuo municipal se va a tener una salida a su problema. Esto no se da en el país por regla general y menos en las conflictividades rurales. Se debe procurar un fortalecimiento de la justicia desde los jueces en territorio, implicará articular con otros jueces como los de paz, con otras fórmulas de arreglo institucional que pasan también por los MASC.

III. También manifiesta que vale la pena reiterar algunos de los argumentos que presentó la comisión redactora del Decreto 2303 de 1989 en relación con la importancia de una jurisdicción agraria que logre simplificar trámites de procesos agrarios, que garantice la justicia en el campo, que permita la afirmación de la autonomía del derecho agrario, mayor eficiencia en resolución de conflictos agrarios, estructuras flexibles que permitan tener el enfoque territorial y no una visión en la que se crea que los conflictos se solucionan igual en todos los territorios del país, que fortalezca el sistema oral, entre otros. IV. En cuanto a la propuesta de la jurisdicción agraria y ambiental indica que esa discusión se había dado anteriormente con los otros proyectos que se presentaron sobre especialidad agraria y que es un tema que no se debe agotar en una sola audiencia y se debe precisar y adicionalmente considera que, no necesariamente es una buena idea sumarle a la jurisdicción agraria el componente ambiental ya que debe pensar en una buena fórmula de conflictos rurales y agrarios que permitan solucionar conflictos ambientales en determinados eventos y no cargarle a la justicia rural y agraria todo el tema ambiental y se desnaturalizaría la propuesta y perder el esfuerzo que se quiere tener. Debería apostarse por una jurisdicción robusta agraria y rural que llegue al territorio y que garantice la justicia desde abajo permitiendo resolver asuntos ambientales cuando se necesite. Sigue la participación virtual de la Comisión Colombiana de Juristas, SIBELYS MEJÍA, quien reitera los esfuerzos que históricamente se han hecho para tratar de crear una jurisdicción o una especialidad agraria, sin obtener el resultado esperado. De este proceso, destaca que las estrategias de administración de justicia en materia de propiedad y conflictos rurales y agrarios son una herramienta que aportaría la paz y estabilidad a los acuerdos de paz en tanto que la creación de la jurisdicción es un compromiso reafirmado en el Acuerdo Final. Igualmente, señala como recomendación que este trámite y esta discusión se den en articulación con el trámite de los proyectos de ley de ratificación del Acuerdo de Escazú y el del reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos ya que en su conjunto pueden contribuir en el aumento de los estándares de protección y nutren las herramientas para el ejercicio de defender derechos y para proteger a los líderes y defensores de derechos humanos y de asuntos ambientales. Considera que el Proyecto también acierta en mantener un régimen transicional Se continúa con la participación de manera presencial del Director Ejecutivo de la Asociación Campesina Unión Nacional de Integración Rural – ASUNIR, señor GUILLERMO ANTONIO PÉREZ, quien considera que el estar discutiendo un proyecto de jurisdicción agraria no corresponde a un	capricho del campesinado sino a un acto de justicia frente a años de segregación y de exclusión de los campesinos y de todos los sujetos socioterritoriales y etno-territoriales que habitan el país. Celebran la voluntad política del Gobierno Nacional y del Congreso para comenzar a legislar a favor de un sujeto social que históricamente no ha sido tenido en cuenta en la vida política del país y en el régimen constitucional. Es así como consideran que el país estaba en mora de iniciar este tipo de debates y discusiones y sobre todo reconocer al campesinado como un sujeto social susceptible de derechos políticos. Como recomendaciones expresan que están de acuerdo con la posición de la Procuraduría General de la Nación y con otros expositores que proponen que también se incluya el eje ambiental, para que sea una jurisdicción agraria y ambiental porque muchos conflictos tienen ese componente y es fundamental para la preservación de los ecosistemas y garantizar una sana convivencia del humano con las otras formas de vida no humana que habitan los territorios y eso es realmente importante. Les preocupa cómo esta jurisdicción agraria se va a coordinar con todas las reclamaciones que ya están en la jurisdicción ordinaria, porque hay bastantes peticiones del campesinado actualmente. Entonces la recomendación sería que todas esas reclamaciones que ya están en la jurisdicción ordinaria sean conocidas por la jurisdicción agraria. También reconocen y solicitan que se tengan en cuenta todas las propuestas que el campesinado a lo largo de sus luchas históricas ha hecho. Por lo que exige que todo el componente de justicia que la Cumbre Agraria presentó al gobierno sea incluido en el PAL. Igualmente señala la profundización de la democracia en los territorios y tiene que ver con que la jurisdicción agraria y el Estado reconozcan las formas autónomas de gobierno que se han ido creando a través de la historia y las luchas sociales que los movimientos campesinos y los otros sujetos que habitan la ruralidad han ejercido como la jurisdicción especial indígena, la justicia de los pueblos afro, los mecanismos de los pueblos afro y también que el campesinado ha ido construyendo como la guardia campesina y la guardia cimarrona. Esa justicia propia de los campesinos ha permitido la convivencia pacífica en los territorios pese a las fricciones que el conflicto armado y la desatención del Estado han generado. Participa de manera presencial en nombre del Centro de Pensamiento y Diálogo Político el doctor JUAN MANUEL GÓMEZ, institución creada por el Acuerdo de Paz para garantizar la reincorporación
política o por lo menos le apuesta a garantizar esa reincorporación a pesar de las dificultades que se han tenido. Señala que en el marco de sus actividades han hecho varios documentos, informes, análisis sobre la implementación del Acuerdo y se han podido dar cuenta de la falta de voluntad política del anterior gobierno y celebran el cambio político e institucional en el que están inmersos. Indica que la jurisdicción agraria y rural es uno de los mecanismos contemplados en el acuerdo de paz para atender las conflictividades surgidas producto de la diferencia y la inequidad en la propiedad de la tierra y de las propias lógicas territoriales y las diferentes formas de producción y de convivencia con el entorno y con el territorio. La jurisdicción entonces deberá ser un mecanismo que garantice una progresividad en el derecho agrario que saque la conflictividad de la lógica civilista de protección al latifundista, a la propiedad privada, para emitir una mayor protección del pequeño campesino o aquellos que tengan tierra insuficiente. Por lo anterior, considera que se debe conservar el espíritu de la reforma constitucional tal y como fue contemplada en el Acuerdo de Paz, es decir, la creación de la Jurisdicción como tal mas no de la especialidad porque precisamente lo que pretende la jurisdicción es revestir de herramientas jurídicas al conjunto de transformaciones estructurales del territorio contempladas en el punto 1 y que sin esa jurisdicción por lo tanto quedan sin la especificidad de las herramientas que en temas jurídicos y procedimentales deberán tener los jueces y tribunales para todos los niveles. Comparte la propuesta que no se deben atender las Cortes y los Tribunales sino iniciando desde las bases del proceso jurídico para que en todos sus niveles la jurisdicción pueda proteger al pequeño campesino o campesina. Les preocupa los tiempos para el trámite del PAL, por lo que considera que es muy importante la audiencia para generar los mecanismos de participación y acompañado a esta audiencia la celeridad para la radicación de la ponencia y del PAL para que surta el trámite correspondiente. Participa presencialmente la Corporación Jurídica Yira Castro, representada a través de DIANA LUCÍA ALDANA, quien manifiesta estar de acuerdo con el PAL por considerarlo un compromiso y una deuda derivada no solo del Acuerdo de Paz sino de las reivindicaciones históricas del campesinado en el país.	Considera que el PAL sienta las bases para el posterior establecimiento y regulación de una jurisdicción agraria que tenga la envergadura necesaria para dirimir los conflictos rurales existentes e históricos del campo colombiano dándole la misma importancia y rango de otras jurisdicciones existentes, reconociendo la especificidad de los conflictos de orden rural y agrario y la posibilidad de establecer principios rectores diferenciados. Destaca que el PAL permite crear como jurisdicción y no como especialidad un órgano de cierre y que se denomina para el caso la Corte Agraria y Rural como máximo tribunal, lo que permitirá no solo la independencia judicial sino el establecimiento de criterios procesales y sustanciales diferentes que permitan flexibilidad y amplitud que es lo que requiere los procesos y los conflictos agrarios. Existen implicaciones adicionales para avanzar con el PAL, se encuentra que hay un balance positivo si se pondera la necesidad de la existencia de una jurisdicción y uno una especialidad ya que la jurisdicción podrá solventar la gran cantidad de conflictos agrarios existentes en un país con la extensión territorial como el nuestro, además de resultar un proyecto competente con el texto constitucional. En la actualidad los conflictos agrarios de este orden son sometidos a la Jurisdicción Civil que se guía por principios rectores y normas que no logran abarcar la totalidad de los conflictos agrarios, y no se les da la relevancia que les corresponde a otros principios constitucionales como el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, importancia producción de alimentos en áreas agropecuarias, entre otros. En la experiencia de la Corporación en el litigio de casos que son del orden agrario pero que al no existir esta jurisdicción son llevados por el área de la jurisdicción civil, se encuentra muy difícil el reconocimiento de ciertos criterios que identifican situaciones materiales diferenciados porque ante esta jurisdicción se ponen como iguales propietarios de la tierra, empresarios, entre otros, y se les iguala materialmente a campesinado y comunidades étnicas o afro. Es el caso de las comunidades del municipio de Nilo aldeañas a la base de Tolemaida en donde se tiene un enfrentamiento por procesos reivindicatorios que intentan el Ministerio de Defensa contra la comunidad campesina que ha habitado en estos territorios durante más de cien años y ante esta jurisdicción pues se les trata como si fueran iguales materialmente. Otro punto que se destaca es que en la jurisdicción civil no se tiene el conocimiento técnico y de instrumentos específicos que se requiere para la toma de decisiones en la materia agraria pues solo se tiene el recurso de llamar especialistas y peritos, pero no se tiene una visión que guíe a esa jurisdicción a una justicia agraria.

Concluye señalando que la materialización por medio del PAL es un compromiso derivado del Acuerdo de Paz que no son solo compromisos que está llamado a cumplir el Gobierno y también las demás entidades incluida también el poder legislativo por lo que estiman que es absolutamente procedente esta iniciativa y creen que está además directamente en cumplimiento de la orden 15 de lo que se conoce hasta el momento del comunicado de la sentencia SU-288 de 2022 en el que se ordena la creación de la jurisdicción agraria y otros compromisos como la creación del catastro multipropósito, entre otros. Hace su intervención presencial el profesor JOSÉ ALFONSO VALBUENA LEGUIZAMO de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, quien manifiesta que a partir de su experiencia profesional y académica se estaba esperando esa jurisdicción hace mucho tiempo, y no se está apostando a esa especialidad. Señala que se debe ser muy cautelosos si se desea que se trate de una jurisdicción agro-ambiental. Considera que se trata es más de una jurisdicción para el derecho agrario, que no es el espacio del derecho civil, que es el espacio Continúa su intervención la Senadora ISABEL ZULETA, quien como autora del proyecto no quiere entender junto con sus otros compañeros que esta audiencia sea para dilatar el proceso. Por eso reitera que es muy urgente que la Comisión Primera de la Cámara entienda los tiempos y la situación en la que se está. Indica que se han hecho muchas audiencias en los territorios, en medio de las mingas, en donde se estructuró el PAL y por eso tiene absoluto respaldo popular, viene de los territorios rurales. Manifiesta que la decisión de pasar el proyecto por la Cámara no fue en vano porque la Cámara es de las mayorías de las regiones y por eso es muy importante que se recuerde que un PAL no se puede discutir en sesiones extraordinarias y ese no es un asunto menor toda vez que ya estamos sobre el tiempo. Sino se radica la ponencia esta semana no se alcanzará y hace un llamado angustioso para que por favor ayuden a que la ponencia se radique esta misma semana. Si se radica el lunes no se alcanzan los tiempos. Explica que la deuda histórica no es solo del ejecutivo, sino que es del legislativo y que comienza en 1936 cuando la Ley 200 crea los jueces de tierras y luego la Ley 4ª de 1943 elimina los jueces de tierras y los casos y competencias pasaron a los jueces civiles.	Señala que en la Ley 4ª de 1973 se crea una sala especializada en la Corte Suprema de Justicia pero nunca fue implementada. Posteriormente en 1987 la Ley 30 concede facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reformar la justicia y crear una jurisdicción agraria. Luego en el Decreto Ley 2303 de 1989 se organizó la Jurisdicción agraria en Colombia, y la Ley 270 de 1996 estableció que los juzgados agrarios harían parte de la jurisdicción ordinaria, pero suspendió su funcionamiento hasta tanto entraran a funcionar en todo el territorio nacional. La Ley 1285 de 2009 modificó la Ley estatutaria de Administración de Justicia, eliminó la referencia a los jueces agrarios y la Ley 1564 de 2012 derogó el Decreto Ley 2303 de 1989. Manifiesta que la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y creó los Juzgados de Restitución de Tierras. Destaca que varios países de América Latina han adoptado sistemas de jurisdicción agraria como: Argentina, Chile, Brasil, México, Panamá, Ecuador, Perú y Costa Rica. Es así como señala que el Congreso también tiene una deuda histórica con el campo colombiano, por eso el proyecto no es solo agrario sino rural porque avanza en los usos del suelo y considera que no es pertinente incluir la especialidad ambiental en el mismo porque se podría perder el esfuerzo. Interviene virtualmente ahora del vocero ACIT – Mesa Campesina Cauca, representada por el señor ELIECER MORALES POLANCO, señala que este PAL es una reivindicación solicitada por parte del movimiento campesino organizado. Como primera conclusión no habría duda sobre la legitimidad del PAL y espera que sea aprobado por el Congreso de la República. Reiteran que la jurisdicción rural debe hacer parte del cambio, señala que debe ser una jurisdicción y no una especialidad y de alguna manera y una vez salga la ley estatutaria no debe quedarse en un tema de definir o de hablar solamente sobre los derechos reales de propiedad porque es una visión muy limitada. Espera que el proyecto pueda salir en los tiempos que son. Quisiera que se incluyan unas apreciaciones más concretas y contundentes en la motivación la cual servirá para la Ley Estatutaria. Ahora interviene de manera presencial el Director del Departamento de Filosofía e Historia del Derecho de la Universidad Javeriana, JUAN FELIPE GARCÍA, se vuelve a pronunciar frente a los antecedentes
históricos de la lucha por la tierra desde los años 30 en donde la tierra era de quién la trabajara y eso generó que el que tuviese más fuerza el gobierno le formalizara. Entonces existía un conflicto del derecho agrario, ese mismo problema en lo laboral se solucionó con jueces y se creó la jurisdicción laboral pero del derecho agrario no se creó dicha especialidad. En los años 60 se pensó en tener una institucionalidad administrativa con mucho músculo, y se crea el INCORA para que sea la administración, el ejecutivo el que resuelva esos conflictos y esa reforma fue suspendida y también se bloqueó. Lo que se aprendió es que era fundamental darle vida a una jurisdicción. Luego en los 80 se vuelve a pensar en la posibilidad de la Jurisdicción como fórmula de resolución de los conflictos, eso también se bloqueó y también se murió. Eso derivó en un proceso de acaparamiento feroz de tierras por parte de agentes no necesariamente legales y eso generó un problema de uso del suelo. Hoy los conflictos son agrarios y de formalización, pero también sobre el uso, cada vez hay demandas más hondas y profundas de autonomía territorial. Le solicita a la Comisión que se illege al consenso y que se cumplan los compromisos ya que el Estado le ha venido incumpliendo al campesinado, no se puede seguir incumpliendo el pacto que se adelantó en la Habana. Se debería llamar Jurisdicción de Resolución de Conflictos Territoriales en lo Rural y se reitera que su espíritu es derivado de los acuerdos de paz. No se le debe tener miedo a la competencia amplia de asuntos, se debe recordar que las jurisdicciones actuales están consolidadas hay que ver en los años 30 todos los trámites se hacían por lo civil y se vio que no era la civil la mejor opción. Ahora interviene presencialmente la Corporación para la Protección y Desarrollo de los Territorios Rurales, a cargo de JENNIFER MOJICA, quien llama la atención para que se tramite oportunamente el PAL toda vez que es el camino correcto para saldar la deuda histórica. Señala el compromiso incluido en el Acuerdo Final de Paz frente a la Jurisdicción Agraria la cual se constituiría como un mecanismo de paz para el campo. También manifiesta que sería un error mantener la idea de solo una especialidad y no una jurisdicción por tres motivos: (i) porque muchos de los argumentos que han justificado antes en tramitar el Proyecto	de Ley de ley son falacias, primero se dijo que era más rápido hacer la especialidad y se dejó pasar tiempo sin hacerse; Se debe aprovechar el cambio de gobierno (ii) Se dijo que no se podía hacer jurisdicción porque era muy costoso y eso no es cierto, la diferencia no es mayúscula pero si arruina la posibilidad cumplir los compromisos; y (iii) la anomalía en el sistema que genera tener esas especialidades porque no va a haber una Corte de cierre, por ejemplo. Lo agrario es todo, es lo diverso, lo multicultural, lo de bienes de uso público, y con una Alta Corte que ayude a resolver estos problemas va a ayudar a descongestionar y a ayudar a administrar justicia oportunamente. Ahora interviene el H. Representante EDUARD SARMIENTO, quien ratifica el compromiso con este propósito del Gobierno y que luego de la audiencia se evidencia la suma de gran cantidad de fuerzas para sacar el proyecto adelante. Manifiesta que se lleva más de un siglo para tomar decisiones con este tema y que se está en un momento distinto de reconocimiento del campesinado en el ámbito cultural, social, político y que significa hoy la reivindicación con el pasado. Hace un llamado al Congreso a priorizar el trabajo por el momento que se tiene para el trámite que se está surtiendo, es muy importante avanzar. Finaliza la audiencia con el agradecimiento de la presidente de la sesión, H.R. Delcy Esperanza Isaza reiterando su compromiso y el de sus compañeros para llevar a buen término este Proyecto de Acto Legislativo, no van a correr sino van a actuar con responsabilidad para que en el menor tiempo posible sea una herramienta legislativa para la ruralidad. También agradece el H.R. Gabriel Becerra la participación de todos los intervinientes y reitera su compromiso con el proyecto y resalta la voluntad política que tiene el gobierno. Por último, cierra la audiencia el Viceministro General del Interior agradeciendo los valiosos aportes de los participantes. 6. Trámite y debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República Como se anotó al inicio de la presente ponencia, la discusión del Proyecto de Acto Legislativo tuvo lugar -conforme a lo anunciado en el orden del día correspondiente- el día 08 de noviembre de 2022.

En desarrollo del debate se incluyeron las siguientes proposiciones que, según se anota en la siguiente tabla fueron dejadas como constancia o bien fueron aprobadas o negadas en el marco del debate.

No. de Artículo	Proposición presentada	Decisión de la Comisión Primera de Senado
Título	Sin proposiciones	N/A
Artículo 1.	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Eliminación del artículo.	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado
	Senador Alejandro Chacón proposición para: -Reemplazar la "Comisión Nacional de Disciplina" por la "Corte Nacional de Disciplina"	Proposición aprobada por mayorías en la Comisión Primera de Senado
Artículo 2.	Senadora Paloma Valencia proposición para: - Sustituir -en todo el artículo- la palabra "Corte" por la palabra "Sala Especial". - Modificar la forma de elección de Magistrados de la primera Corte	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado.

	Senadoras Paloma Valencia y Maria Fernanda Cabal proposición para: -Quitarle a la nueva Corte la competencia de presentar proyectos de ley y actos reformativos de la Constitución Política	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado
	Senador Juan Carlos Garcia proposición para: -Modificar la forma de elección de Magistrados de forma que, por primera vez, los magistrados de la nueva corte sean elegidos por la corte Suprema de Justicia -previa audiencia pública- de una lista de 10 elegibles remitidos por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley.	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado
	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Agregar al Parágrafo 1: "En lo que se refiere a la aplicación de la ley y su interpretación prima el principio de igualdad de los ciudadanos"	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado
Artículo 3	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Reemplazar la facultad que se otorga a la nueva Corte para " <u>presentar</u> proyectos de ley"	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado

	por la facultad de " <u>hacer comentarios</u> a los proyectos de ley"	
	Senadores Alejandro Chacón, Juan Carlos García, Alejandro Vega, Maria Fernanda Cabal y otros, proposición para: -Agregar a la "Corte Nacional de Disciplina" entre las instancias con facultad para presentar proyectos de ley relacionados con sus funciones.	Proposición aprobada por mayorías en la Comisión Primera de Senado
Artículo 4	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Eliminar el artículo en su totalidad	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera del Senado
	Senadora Aida Quique proposición para: -Adicionar parágrafo que impone al Gobierno Nacional la obligación de realizar consulta previa con pueblos indígenas para la emisión del decreto que artículo la Jurisdicción Agraria y Rural con la Jurisdicción Especial Indígena	Proposición aprobada por mayorías en la Comisión Primera de Senado
Artículo 5.	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Reemplazar la palabra "Corte" por "Sala Especial" y eliminar la totalidad del parágrafo transitorio	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera de Senado

Artículo 6.	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Agregar la palabra "estatutaria" en referencia a la ley que establecerá la estructura, funcionamiento y competencia de la nueva instancia creada. -Reemplazar la palabra "Jurisdicción" por "Sala Especial".	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera de Senado
Artículo 7.	Senadora Paloma Valencia proposición para: -Eliminar toda la referencia a la "Armonización" y dejar exclusivamente la referencia a la "Vigencia"	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera de Senado
Artículo 7	Senador Alejandro Chaón proposición para: -Agregar la "Corte Nacional de Disciplina" en la armonización que se haga con los artículos 128, 174, 178, 197 y 257A de la Constitución Política.	Proposición aprobada por mayorías en la Comisión Primera
	Senador Carlos Fernando Motoa: -Proposición para eliminar la referencia que hace el artículo a la "Armonización" con la Constitución Política, dejando solamente la referencia a la vigencia.	Proposición negada por mayorías en la Comisión Primera de Senado

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para dar trámite al Proyecto de Acto Legislativo en la Plenaria del Senado (Cuarto debate acumulado), en mi condición de ponente pongo a consideración de la corporación el siguiente pliego de modificaciones:

TEXTO APROBADO 3° DEBATE PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
ARTÍCULO 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así: Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Corte Agraria y Rural, la Corte Nacional de Disciplina, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.	ARTÍCULO 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así: Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Corte Agraria y Rural, la <u>Comisión Corte</u> Nacional de Disciplina, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.	Se propone no modificar el nombre a la "Comisión Nacional de Disciplina Judicial", toda vez que el suscrito considera que introducir esta modificación podría resultar violatorio del principio de "Unidad de Materia" porque la modificación NO tiene conexidad con el objetivo del Proyecto de Acto Legislativo que, lejos de modificar las Cortes e instancias existentes, se limita a crear la nueva Jurisdicción Agraria y Rural con su respectiva Corte.
ARTÍCULO 2. 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:	ARTÍCULO 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, "De la jurisdicción agraria y rural", en los siguientes términos: CAPÍTULO 3A. DE LA	La modificación pretende mejorar la redacción, pero no hace ningún cambio de fondo en el articulado.

CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL	JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL	
Artículo 238A. 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 <u>deberán cumplir con</u> <u>requerirán</u> los requisitos, cualidades y calidades <u>necesarias</u> 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.	Artículo 238A. 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 <u>deberán cumplir con</u> <u>requerirán</u> los requisitos, cualidades y calidades <u>necesarias</u> 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.	
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.	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.	
	Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al	

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. Parágrafo transitorio. 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 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.	mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta Corporación. Parágrafo transitorio. 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, <u>para ello y quienes para ser elegidos</u> deberán cumplir los requisitos y cualidades <u>exigidas</u> 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.	
Artículo 238B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 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.	Artículo 238B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 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. 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las	

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. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento.	autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento. 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.	
ARTÍCULO 3. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así: Artículo 156. La Corte Constitucional, Consejo Superior	ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:	Se propone eliminar la inclusión de la "Corte Nacional de Disciplina Judicial", toda vez que el suscrito considera que

de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Corte Nacional de Disciplina Judicial, 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.	Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Corte Nacional de Disciplina Judicial, 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.	introducir ésta modificación podría resultar violatorio del principio de "Unidad de Materia" en tanto carece de conexidad clara con el objetivo del Proyecto de Acto Legislativo que, lejos de modificar las Cortes e instancias existentes, se limita a crear la nueva Jurisdicción Agraria y Rural con su respectiva Corte.
ARTÍCULO 4. El artículo 238 de la Constitución Política quedará así: Artículo 238. 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 susceptibles de impugnación por vía judicial.	Sin Modificaciones	
ARTÍCULO 5. La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación	Sin modificaciones	

de este acto legislativo. Su implementación será progresiva, durante los dos años y 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 primero: El Gobierno Nacional deberá agotar la consulta previa con los pueblos indígenas para emitir un decreto en el que se articule la jurisdicción rural y agraria con la jurisdicción especial e indígena, de suerte que se respete la autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades en esta jurisdicción y en el régimen de transición. Parágrafo transitorio. Dentro de los (6) meses 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 y 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 y funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, el procedimiento especial agrario y rural.	ARTÍCULO 6. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley <u>estatutaria</u> por medio de la cual se establezca la y funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, el procedimiento especial agrario y rural.	La modificación pretende aclarar que la ley que se ocupe de definir el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción debe ser "estatutaria".
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 Política de Colombia. Modifíquese la expresión "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" por la "Corte Nacional de Disciplina", en los artículos 126, 174, 178, 197 y 257A. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.	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 Política de Colombia. Modifíquese la expresión "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" por la "Corte Nacional de Disciplina", en los artículos 126, 174, 178, 197 y 257A. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.	Se propone eliminar la inclusión de la "Corte Nacional de Disciplina Judicial", toda vez que el suscrito considera que introducir ésta modificación podría resultar violatorio del principio de "Unidad de Materia" en tanto carece de conexidad clara con el objetivo del Proyecto de Acto Legislativo que, lejos de modificar las Cortes e instancias existentes, se limita a crear la nueva Jurisdicción Agraria y Rural.

8. 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 Congresista 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: (...)

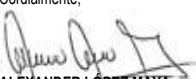
a). *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

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 que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. f. Cuando el congresista participa 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.	9. PROPOSICIÓN Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia, solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo 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” según el texto propuesto. Cordialmente,  ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República
TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO 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”. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA: ARTÍCULO 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así: Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. ARTÍCULO 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos: CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL Artículo 238A. 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 deberán cumplir con los requisitos, cualidades y calidades necesarias 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. 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. 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. Parágrafo transitorio. 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, para ello deberán cumplir los requisitos y cualidades exigidas 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. Artículo 238B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural: - Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley. - Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural. - Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. - Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. - Ejercer las demás funciones que determine la ley. - Darse su propio reglamento. 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. ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 156. 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. ARTÍCULO 4. El artículo 238 de la Constitución Política quedará así: Artículo 238. 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 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 y 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 primero: El Gobierno Nacional deberá agotar la consulta previa con los pueblos indígenas para emitir un decreto en el que se articule la jurisdicción rural y agraria con la jurisdicción especial e

indígena, de suerte que se respete la autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades en esta jurisdicción y en el régimen de transición. Parágrafo transitorio. Dentro de los (6) meses 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 y 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 y funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, 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 Política de Colombia. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación. Cordialmente,  ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República	18 DE NOVIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.  YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaría General Comisión Primera H. Senado de la República 18 DE NOVIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate. Presidente, FABIO AMIN SALEME Secretaria General,  YURY LINETH SIERRA TORRES
TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 035 DE 2022 SENADO – N° 173 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL “ EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA : ARTÍCULO 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así: <i>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Corte Nacional de Disciplina, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.</i> ARTÍCULO 2. 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: CAPÍTULO 3A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL ARTÍCULO 238A. 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.	<i>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.</i> <i>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.</i> Parágrafo transitorio. 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 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. ARTÍCULO 238B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 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. 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. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento. 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. ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Nacional de Disciplina, 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. ARTÍCULO 4°. El artículo 238 de la Constitución Política quedará así: Artículo 238. 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 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. El Gobierno Nacional deberá agotar la consulta previa con los pueblos indígenas para emitir un decreto en el que se articule la jurisdicción rural y agraria con la jurisdicción especial indígena, de suerte que se respete la autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades en esta jurisdicción y en el régimen de transición. Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (06) meses posteriores a la promulgación de este acto legislativo, el Consejo Superior de la Judicatura, formará, capacitará y reasignarán 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. Modifíquese la expresión “Comisión Nacional de Disciplina Judicial” por “Corte Nacional de Disciplina”, en los artículos 126, 174, 178, 197 y 257 A de la Constitución Nacional. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación. EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 035 DE 2022 SENADO – N° 173 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCION AGRARIA Y RURAL “, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO, EL DÍA 09 DE NOVIEMBRE DE 2022, CORRESPONDIENTE AL ACTA NÚMERO 22. PONENTE: ALEXANDER LOPEZ MORA Senador de la República Presidente, S. FABIO AMIN SALEME Secretaria General, YURY LINETH SIERRA TORRES
---	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 358 DE 2022 SENADO - 155 DE 2021 CÁMARA ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 298 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas (biopolímeros), se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia.

Bogotá D.C., Doctora YURY LINETH SIERRA TORRES Comisión Primera Constitucional Senado de la República Carrera 7ª Nº 8 – 68 Bogotá D.C. ASUNTO: Concepto sobre el PL 358/22 (S) – 155/21 (C) acumulado PL 298/21 (C) <i>“por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas (biopolímeros), se regula el uso, comercialización y aplicación de algunas sustancias modelantes, se establecen medidas a favor de las personas víctimas de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos que involucran la aplicación no permitida de dichas sustancias y se promueven estrategias preventivas en la materia”.</i> Cordial saludo, Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1085 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden: 1. CONTENIDO La propuesta se estructura como a continuación se describe: 1.1. En consonancia con su objeto (art. 1º), que surge de su epígrafe, incorpora las definiciones de biopolímeros y polímeros, procedimiento de extracción de sustancias modelantes, sustancias modelantes permitidas y sustancias modelantes no permitidas (art. 2º). 1.2. En su artículo 3º, propone adicionar el Código Penal con un artículo nuevo, a saber:	Artículo. 116B. Lesiones con sustancias modelantes no permitidas. El que inyecte o infiltre en el cuerpo de otra persona sustancias modelantes no permitidas incurrirá en prisión de veinte (20) a ciento diez (110) meses y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta fuere cometida por profesional de la salud la pena será de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) meses de prisión, multa de doscientos (200) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la inhabilidad para el ejercicio de su profesión por un término de ciento veinte (120) meses. Si la conducta descrita previamente genera un daño a la salud mental o física del sujeto pasivo, la pena será de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses de prisión y multa de treinta y tres punto treinta y tres (33.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si las conductas descritas previamente se cometieren en menores de dieciocho (18) años o mediante engaño sobre el producto, las penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad. 1.3. Se determina, en el artículo 4º, la obligación del Ministerio de expedir un listado de sustancias modelantes permitidas. 1.4. El artículo 5º regula lo concerniente al retiro de sustancias modelantes no permitidas y campañas de promoción y prevención, estipulando: [...] El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los 3 meses siguientes a expedición de la presente Ley, incluirá en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, el diagnóstico, los tratamientos, la rehabilitación y procedimientos de retiro o manejo de sustancias modelantes no permitidas, así como los medicamentos requeridos para tal fin. También se incorporarán en el PBS los tratamientos de salud mental y apoyo psicosocial con enfoque de género, que requieran las personas afectadas por las prácticas tratadas en la presente Ley. El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará una estrategia de promoción y prevención, con enfoque de género, sobre los riesgos y daños a la salud humana derivados de la aplicación de sustancias modelantes no permitidas. En todo caso, dicha - Incluir acciones con enfoque de género que promuevan la salud física y mental asociada a la imagen corporal. - Difundir la información relacionada con las medidas adoptadas en favor de las víctimas, las infracciones y sanciones que acarrea el uso de sustancias modelantes no permitidas y los canales de denuncias dispuestos para las víctimas. - Publicar los mecanismos de consulta del listado de instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos, así como el listado de las sustancias modelantes expedido por el Ministerio de Salud.
--	---

1.5. El artículo 6° prevé el registro de control de ventas el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma. 1.6. Se indica que el Gobierno, en cabeza del Ministerio, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma, tendrá la obligación de “<i>publicar un listado de las instituciones y profesionales habilitados para la realización de procedimientos estéticos. La consulta del listado será gratuita y en línea</i>” (art. 7°). 1.7. En cuanto al consentimiento informado, se precisa que la manifestación deberá indicar “<i>de manera expresa los cuidados después de su aplicación, los componentes del producto, las posibles complicaciones, efectos adversos y posibles riesgos</i>” (art. 8°). 1.8. Se dispone que esta Cartera deberá formular, evaluar y revisar el protocolo de atención en salud física y mental para el tratamiento de las enfermedades producto de la aplicación de sustancias modelantes (art. 9°). Y, por último, se alude a la vigencia y derogatorias (art. 10°). Cabe señalar que este Ministerio se había pronunciado en torno a la iniciativa y había planteado en su concepto institucional la inconveniencia de la norma proyectada¹. Existen modificaciones en el texto que ameritan este nuevo pronunciamiento. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la Ley 1799 de 2016 reguló los procedimientos estéticos y quirúrgicos en menores de edad. 2. CONSIDERACIONES 2.1. Como comentario global, la propuesta se enmarca como lo dice el epígrafe, en la prohibición de varias actividades con estos productos. Sin embargo, es pertinente indicar que: - No es conveniente prohibir su uso de manera general, dado que, por ejemplo, los biopolímeros se utilizan en la medicina en procedimientos quirúrgicos, médicos u odontológicos, etc. - En consecuencia, debe especificarse que la prohibición aplica solo a la comercialización de las sustancias modelantes para fines estéticos, pero no involucrar la prohibición de comercialización de estas sustancias para otros procedimientos en medicina. ¹ Cfr. Radicado N° 202211401149571 de 10 de junio de 2022. Cartera 13 No. 22-76 Código Postal 110211 Bogotá D.C.	- Se sugiere prohibir el uso, comercialización y aplicación de “biopolímeros” en tratamientos corporales con fines estéticos y no hacerlo extensivo a todas las sustancias modelantes. 2.2. En cuanto a las medidas preventivas, se precisa que la Ley 1616 de 2013 recoge una mirada más amplia de la salud mental. Además de ello, en la perspectiva de salud mental y atención integral (incluyendo la psicológica) de la citada Ley 1616, se incorpora la promoción de la salud mental, la prevención de los problemas y los trastornos mentales, desde un enfoque de promoción de calidad de vida. En concordancia con lo dispuesto en la referida ley, se expidió las Políticas Nacional de Salud Mental e Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, y el CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”, en cada uno de ellos se definen los objetivos que se presentan en la tabla 1. Tabla 1. Objetivos de políticas en salud mental <table><tr><th>Política</th><th>Objetivo</th></tr><tr><td>Política Nacional de Salud Mental</td><td>Promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia. Entre sus objetivos específicos, se incluye: i) Promover la integralidad de las atenciones en salud para los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia, ii) Implementar acciones de rehabilitación basada en comunidad para la inclusión social de personas con problemas y trastornos mentales, epilepsia y víctimas de violencias interpersonales.</td></tr><tr><td>Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas</td><td>Garantizar la atención integral de las personas, familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos.</td></tr></table>	Política	Objetivo	Política Nacional de Salud Mental	Promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia. Entre sus objetivos específicos, se incluye: i) Promover la integralidad de las atenciones en salud para los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia, ii) Implementar acciones de rehabilitación basada en comunidad para la inclusión social de personas con problemas y trastornos mentales, epilepsia y víctimas de violencias interpersonales.	Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas	Garantizar la atención integral de las personas, familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos.
Política	Objetivo						
Política Nacional de Salud Mental	Promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia. Entre sus objetivos específicos, se incluye: i) Promover la integralidad de las atenciones en salud para los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia, ii) Implementar acciones de rehabilitación basada en comunidad para la inclusión social de personas con problemas y trastornos mentales, epilepsia y víctimas de violencias interpersonales.						
Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas	Garantizar la atención integral de las personas, familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos.						
<table><tr><td>CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”</td><td>Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias.</td></tr></table> Fuente. Política Nacional de Salud Mental²; Política Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas³; CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”⁴. De conformidad con el objeto de la Ley 1616 de 2013 y los objetivos de los demás actos administrativos, se considera que ya existe un marco normativo que da cuenta de la integridad física y psicológica de los ciudadanos, como parte de la finalidad pretendida por el proyecto de ley. Este comentario es extensivo a los artículos 5°, campañas de promoción y prevención; y 9°, protocolos en salud. 2.3. Sobre el artículo 2°, es pertinente reiterar que los biopolímeros tienen usos en el organismo humano que son legales en el mundo y en Colombia, tales como prótesis o implantes ortopédicos, elementos de fijación como cementos óseos, membranas y componentes de órganos artificiales, entre otros. Ahora bien, la iniciativa define las “sustancias modelantes permitidas” como: [...] Aquellas sustancias de relleno inyectables utilizadas en tratamientos corporales con fines estéticos, incluidos en el listado expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Frente a esta noción, se tiene que a este Ministerio le corresponde establecer la regulación en materia de dispositivos médicos, pero no es parte de su objeto misional publicar el listado de sustancias modelantes permitidas que es una atribución que desarrolla el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). En tal sentido, se considera que se debe asociar el permiso de comercialización y uso de estas sustancias con el registro sanitario expedido por esa entidad. ² Cfr. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-nacional-salud-mental.pdf. ³ Cfr. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-prevencion-atencion-spa.pdf. ⁴ Cfr. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3992.pdf.	CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”	Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias.	En efecto, le corresponde a dicha entidad el siguiente objetivo (Cfr. Decreto 2078 de 2012): Artículo 2°. Objeto. El Invima tiene como objetivo actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva de conformidad con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. [Énfasis fuera del texto] De otro lado, se define las “sustancias modelantes no permitidas”, así: [...] Sustancias modelantes inyectables e invasivas que no están incluidas en el listado expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social y que son usadas sin la debida autorización para tratamientos con fines estéticos. Con base en lo expresado sobre la definición anterior, se reitera que la facultad que se quiere atribuir a esta Cartera no corresponde a su misionalidad. De este modo, además de inconveniente, pues ya existe una entidad que está creada para desarrollar esa clase de funciones, se advierte un problema de constitucionalidad en relación con las competencias que se pretende asignar a este Ministerio. En efecto, su labor comporta, los siguientes objetivos (art. 1° del Decreto-ley 4107 de 2011): Artículo 1°. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud; y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo. El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social. [Énfasis fuera del texto]				
CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”	Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias.						

La función de elaborar listados de sustancias permitidas o prohibidas desborda tales objetivos. Esto desencadena un problema de constitucionalidad, por falta de iniciativa gubernamental, en los términos de los artículos 154 y 150, numeral 7, del texto superior. Sirva para ilustrar:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]⁵. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁶. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁷. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁸.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control⁹, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras [...]¹⁰.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷ Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

⁸ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Sentencia C-299 de 1994 MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, MP. JORGE PRETELT CHALJUB.

Es más, se corrobora lo anterior con un consecuente pronunciamiento de la Alta Corporación¹¹:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas”	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación sustancial en las competencias y funciones de las reparticiones, para el caso, asignar a este Ministerio la elaboración de listados en los términos descritos, debe contar con iniciativa o aval gubernamental puesto que, la inexistencia de este, vicia la norma que se proyecta.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

2.4. En lo que tiene que ver con la creación de tipos penales específicos y de incremento de penas, para el caso el tipo penal de lesiones con sustancias modelantes no permitidas y sus gravantes (art. 3º), debe indicarse que es una alternativa de reacción del Estado para proteger, de esta manera, los valores y derechos que tienen una mayor entidad y cuya vulneración produce grandes repercusiones en la sociedad. Es también claro que en el Estado Social de Derecho la facultad punitiva se encuentra limitada por el principio de necesidad, lo que implica que el uso del derecho penal es la *ultima ratio* a utilizar dentro del plexo de facultades de las que puede hacer uso el Estado para mantener una convivencia pacífica¹². En tal dirección, se ha señalado que los criterios de *merecimiento de protección del bien jurídico y la necesidad de protección penal de dicho bien*, son directrices adecuadas para abordar el derecho punitivo y, en tal virtud, se aclara:

[...] la admisión de un bien jurídico en el ámbito penal no se debe efectuar siguiendo únicamente el criterio de la importancia del bien, sino teniendo en cuenta al mismo tiempo la **gravedad de los ataques que se pretenden prevenir** [...] Este carácter “mínimo” o subsidio de la intervención penal nos sitúa desde otro ángulo, en el clásico postulado de la fragmentariedad del Derecho punitivo, que exige justamente que los bienes merecedores de protección penal sean tutelados, por regla general – de manera “fragmentaria”, es decir, únicamente **contra las modalidades de agresión más graves y relevantes rechazando una tutela abrumadora o “totalitaria”** y, por ello, también uniforme e indiferenciada. En definitiva el principio de fragmentariedad impone que el Derecho penal siga siendo una archipiélago de pequeños isotes en medio del gran océano de lo penalmente indiferente (aun siendo jurídicamente relevante) [...]¹³. [Énfasis fuera del texto].

Es el dictamen expresado por la Comisión Asesora de Política Criminal, en los siguientes términos:

[...] íntimamente ligado al principio de lesividad, el Derecho Penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual “el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando los demás alternativas de control han fallado”. En este sentido, puede concluirse que la creación de leyes penales exige la realización previa de estudios de política criminal y fundamentos empíricos adecuados sobre la efectividad de las formas de control social que han fracasado.

De este mismo postulado se deriva la consecuencia de que el derecho penal debe ser un instrumento de *última ratio* para garantizar la pacífica convivencia de las personas, “previa evaluación de su gravedad, la cual es cambiante conforme a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado”.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-647 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹³ García Rivas, Nicolás, *Poder Punitivo en el Estado Democrático*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla – La Mancha, 1996, Pág. 55.

No es razonable ni legítimo que un Estado fundado en la libertad y los derechos humanos recra al derecho penal si cuenta con instrumentos menos restrictivos de la libertad para amparar los mismos bienes jurídicos y lograr los mismos propósitos, como pueden ser el desarrollo de formas vigorosas de política social o la adopción de medidas administrativas de control.

18. Estas consideraciones muestran que un Estado democrático fundado en los derechos humanos debe evitar los desbordamientos punitivos. Ni la idea del Estado social de derecho (CP art. 1º) ni los deberes de justicia y solidaridad que ésta impone (CP art. 2º), ni el reconocimiento de los deberes de las autoridades de respetar y garantizar los derechos humanos, implican una fuga hacia el derecho penal. Por el contrario, este tipo de Estado se funda en una minimización de la intervención punitiva del Estado, pues si el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y la garantía y protección de los derechos humanos puede ser alcanzada por vías distintas a la penal, como la política social, las políticas preventivas o el uso de mecanismos administrativos de control, entonces es legítimo recurrir al instrumento penal. Por ello, por su opción por la libertad y la dignidad humanas, sólo de manera excepcional la Constitución o los pactos de derechos humanos imponen deberes de penalización, lo cual sucede específicamente con conductas extremas, atentatorias de bienes constitucionales superiores, como la vida e integridad personales, como son los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra u otras violaciones muy graves a los derechos humanos, que el Estado colombiano, en desarrollo de deberes internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93) tiene el deber de investigar y sancionar [...]¹⁴.

Conforme con lo expuesto, la acción típica y por ende, el desvalor que ella implica frente a una acción y resultado determinado, está signada por una decisión del legislador y, por tanto, es producto de la valoración legislativa que debe atacar precisamente las **modalidades más graves y relevantes de agresión a los bienes tutelados**, por ejemplo, en la vida, la salud, el patrimonio, la seguridad pública, etc., como en el presente caso se pretende¹⁵. Ahora bien, desde el punto de vista de la criminología es preciso tener en cuenta que un incremento de penas, por sí solo, no es garantía de cumplimiento de las normas. Incluso se ha llegado a concluir que es más importante y tiene un valor superior que las existentes sean acatadas.

De hecho, en el plano de algunas normas en las que se agravan las penas,

¹⁴ Ministerio de Justicia y del Derecho, Comisión Asesora de Política Criminal, Informe Final, Bogotá, junio de 2012, pág. 19.

¹⁵ Una de las vertientes contemporánea más importantes, como lo es la del doctrinante alemán Claus Roxin, postula al fundamentar su Teoría de la Imputación Objetiva –y del Injusto Penal– que: “[...] un sistema de Derecho Penal racional en cuanto a sus fines se diferencia en el ámbito del injusto de los proyectos sistemáticos causales y finales no solamente a través de su apertura a los empírico y político-criminal, sino precisamente por no reconocer que la acción típica sea exclusivamente algo dado previamente conforme al ser; ésta es más bien un producto de valoración legislativa [...]” (Roxin, Claus, *Dogmática Penal y Política Criminal*. Traducción Abanto Vásquez, Manuel A. Editorial Idemsa. Lima – Perú, 1998, Pág. 29).

aunque tal decisión puede ser deseable, algunos autores demuestran que ello no repercute en la conducta criminal¹⁶ y puede convertirse en una cascada de incrementos, afectando las garantías básicas propias al Estado social¹⁷. Ello nos ubica ante el test de proporcionalidad de la pena frente a la conducta que, en este caso, amerita una censura apropiada sin perjuicio de recabar en que los problemas pueden residir en una baja capacidad investigativa y sancionatoria del Estado, que no se enmienda con un incremento de la pena, y en una visión de la problemática netamente represiva. Esta reflexión puede producirse con la creación de tipos penales novedosos o específicos, como una corriente actual ligada a la protección de derechos de ciertas poblaciones, que, desde cierta perspectiva, pueden ser incorporados en un delito más general¹⁸. En estos casos, la expectativa de un nuevo tipo penal resulta frustrada por los bajos resultados en persecución penal y no solo por el hecho de que la creación del tipo penal aminore la presencia de la conducta. Debe, entonces, articularse esta norma con una política en materia penal y no desarrollar tipificaciones aisladas o seguir una senda de populismo punitivo. Sobre el particular: [...] Con sustento en un diagnóstico general que realizó en la providencia [T-762 de 2015], la Corte encontró que la política criminal en Colombia se caracteriza por tener una tendencia populista, es desarticulada e incoherente con las necesidades de prevención del delito y el fin de resocialización de la pena. En consecuencia, esta sentencia fijó el «Estandar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos», con el objeto de mejorar la perspectiva de la política criminal, hacerla más coherente y contar con unas mínimas condiciones de actuación de la administración [...]»¹⁹. 2.5. Sobre el artículo 4° del proyecto de ley: Artículo 4°. Listado de sustancias modelantes permitidas. El Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberá expedir un listado que contenga las sustancias modelantes permitidas. En coherencia con el comentario realizado en el punto anterior, esta norma resulta inconveniente y contraria a nuestro ordenamiento constitucional por ausencia de iniciativa gubernamental. ¹⁶ Cfr. Herrera Pérez, Agustín, “La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública”, en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/_/ip6.pdf. ¹⁷ Cfr. López Peregrín, Claudia, “Lucha contra la criminalidad mediante el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas?”, en http://www.aacab.info/docu/cumplimiento/lucha_criminalidad_cumplimiento_integro.pdf. ¹⁸ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-121 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. ¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-294 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.	2.6. En relación con el artículo 5°, relativo al procedimiento para el retiro de sustancias modelantes, debe tenerse en cuenta que el artículo 15 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, de superior jerarquía, reguló lo concerniente a la forma de fijar el plan de beneficios, con sujeción a lo previsto en la sentencia C-313 de 2014²⁰. Mediante la Ley 1751 se estableció, entre otros aspectos, que las personas tienen derecho a la provisión y acceso oportuno a las tecnologías y a los medicamentos requeridos (artículo 10, literal i), correspondiendo al sistema de salud garantizar el derecho fundamental a la salud, a través de la prestación de servicios y tecnologías estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y la rehabilitación de sus secuelas (art. 15). Este último precepto también dispone que, en todo caso, los recursos públicos asignados a la salud no podrán destinarse a financiar servicios y tecnologías en los que se advierta alguno de seis (6) criterios listados, correspondiendo a este Ministerio determinar su exclusión, previa aplicación de un procedimiento técnico-científico de carácter público, colectivo, participativo y transparente. Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia C-313 de 2014, manifestó: [...] si el derecho a la salud está garantizado, se entiende que esto implica el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible y las limitaciones deben ser expresas y taxativas [...]»²¹. En ese orden, bajo esta construcción legal y jurisprudencial del derecho fundamental a la salud y de su garantía, la categoría de “<i>plan de beneficios</i>” entendida como un listado explícito de servicios y tecnologías de salud, ha sido superada para considerar en su lugar que el sistema garantiza a los usuarios los servicios y tecnologías de salud autorizados en el país que requieran, salvo aquellos que están expresamente excluidos, y que su financiación con recursos públicos se efectúa mediante diferentes mecanismos, dentro de los cuales se encuentra la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los Presupuestos Máximos (PM). Se debe estimar, igualmente, que en el literal a) del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, se dispone que no podrán financiarse con recursos ²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Mendoza Martelo. ²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, <i>cit.</i>, numeral 5.2.15.3. Consideraciones sobre el artículo 15.
públicos asignados a la salud aquellos servicios y tecnologías de salud que tengan como finalidad principal un propósito cosmético o suntuario no relacionado con la recuperación o mantenimiento de la capacidad funcional o vital de las personas. Es más, en el artículo 14 de la Ley 1751 se estipula que, para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios, cuando se trate de atención de urgencias. En consecuencia, la norma proyectada está en contravía de esta regulación. 2.7. Sobre el artículo 6° del proyecto de ley: Artículo 6°. Registro de control de ventas. El Gobierno Nacional reglamentará, en un plazo máximo de 3 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el diseño e implementación de un sistema de información interoperable que incluya el registro sanitario, permiso de comercialización y uso de sustancias modelantes permitidas. A través del registro, quien intervenga en el proceso de comercialización de cualquier sustancia modelante, deberá reportar la información que permita la trazabilidad sobre su procedencia, así como la individualización de cada uno de los actores en la operación de comercialización. Esta disposición resulta inconveniente pues el sistema de información interoperable propuesto, no cumple con los fines establecidos en tanto que: - Las sustancias modelantes, en general, tienen otros fines lícitos además de los de ser utilizados para fines estéticos. Es por lo anterior que el uso de este sistema tendrá un registro inoficioso, dado que, en el estarán registradas las sustancias modelantes para fines estéticos y las sustancias modelantes para otros fines, lo que desdibuja el propósito de este sistema. - Las sustancias modelantes para uso estético lícitas ya tienen un sistema de aprobación de Registro Sanitario a través del INVIMA y se puede consultar dicho registro en el aplicativo establecido por esta entidad. Es por lo anterior que se considera que este sistema no cumplirá una finalidad efectiva. 2.8. Acerca de lo contemplado en el artículo 7°, se considera que no debería preverse la publicación del listado sino la consulta en el Registro Único de Talento Humano en Salud. En efecto, Ley 1164 de 2007, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud (THS), regula aspectos como los principios generales, los organismos de apoyo, las características del accionar del THS, la formación y el ejercicio de las profesiones y ocupaciones de la salud, así como su ética y conducta. La norma se gira alrededor de tres aspectos: la formación, el ejercicio y el desempeño del THS.	Dicho estatuto señala, en su artículo 1°, que por “[...] <i>Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud</i>”. Y, en el artículo 17, define las “profesiones y ocupaciones” del área de la salud, a saber: [...] Las profesiones del área de la salud están dirigidas a brindar atención integral en salud, la cual requiere la aplicación de las competencias adquiridas en los programas de educación superior en salud. A partir de la vigencia de la presente ley se considerarán como profesiones del área de la salud además de las ya clasificadas, aquellas que cumplan y demuestren a través de su estructura curricular y laboral, competencias para brindar atención en salud en los procesos de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y paliación. Las ocupaciones corresponden a actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud con base en competencias laborales específicas relacionadas con los programas de educación no formal. A su turno, el artículo 18 de la citada ley determina las condiciones para el ejercicio de profesiones y ocupaciones y; el artículo 23, creó el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS), disposición modificada por el artículo 100 del Decreto-ley 2106 de 2019 en los siguientes términos: Artículo 100. Del Registro Único Nacional del Talento Humano En Salud. El artículo 23 de la Ley 1164 de 2007 quedará así: “Artículo 23. Del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus). El personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer como lo señala la presente ley, deberá inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus), conforme con la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley. La inscripción en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (Rethus) incluirá entre otros, los datos personales, académicos, la fecha de inicio del ejercicio, la información acerca del cumplimiento del servicio social obligatorio, cuando haya lugar a ello, la entidad que realiza la inscripción del personal y el reporte de información de títulos de especialización, magister o doctorado del área de conocimiento de ciencias de la salud. Además, allí deberá registrarse la información sobre las sanciones al personal de salud que reporten los tribunales de ética, según el caso, las autoridades competentes o las particulares a quienes se les deleguen funciones públicas. En los términos aquí previstos, entendiéndose desmaterializada la tarjeta profesional para las profesiones del área de la salud”. La disposición contenida en el proyecto de ley se refiere únicamente a los profesionales mientras que la información contenida en el ReTHUS comprende la

información de profesiones y ocupaciones, personal de todos los niveles de formación, así como la fecha de inicio de ejercicio, y las sanciones ético-disciplinarias y las que reporten otras autoridades como las judiciales.

Cabe precisar que, actualmente, el registro de las sanciones impuestas por parte de los Tribunales Ético-Disciplinarios es realizado directamente en el ReTHUS por cada corporación y las que se imponen por las autoridades judiciales son registrados por este Ministerio cuando las mismas comunican de dichas sanciones. La información del personal de salud es pública y puede ser objeto de consulta bien por número de identidad o por nombres y apellidos²⁹. Una reflexión similar debe hacerse en materia de habilitación, atendiendo lo previsto en la Resolución 3100 de 2019, para las instituciones y el esquema de consulta a través del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS).

3. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, si bien es importante la protección de las personas que sufren situaciones que se desprenden del uso de este tipo de sustancias, se encuentra que continuar con el curso del proyecto de ley vendría inconveniente y puede afectar normas superiores debido a motivos como:

- 3.1. Se debe tener en cuenta que esas sustancias son utilizadas en diferentes procedimientos quirúrgicos asistenciales y no exclusivamente para fines estéticos.
- 3.2. En relación con la promoción y prevención (arts. 1°, 5° y 9°), como desarrollo de la Ley 1616 de 2013, existen las Políticas Nacional de Salud Mental e Integral para la Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas y el CONPES 3992 “Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia”, que involucra dicha atención a las personas que sufren por las lesiones producidas con esas sustancias.
- 3.3. En cuanto a la facultad que se asigna a esta Cartera para definir listados de medicamentos permitidos y no permitidos (arts. 2° y 4°), se estima que es una atribución propia del INVIMA que no debería trasladarse a esta entidad; si se insiste en ello se podría materializar un problema de inconstitucionalidad por ausencia de iniciativa gubernamental (art. 154 conc. art. 150-7 C.Pol.).
- 3.4. En relación con la penalización de conductas o el incremento de penas, para el caso el tipo penal de lesiones con sustancias modelantes no permitidas y sus agravantes (art. 3°), es importante articular una política criminal consistente y no

²⁹ Cfr. <https://web.sispro.gov.co/THS/Cliente/ConsultasPublicas/ConsultaPublicaDeTHIdentificacion.aspx>

populismo
Política
2015, la
de esas
servicios
lleran.
stancias
cuentan
Midadas
Registro
Jones de
Social

activar una reacción en fragmentos o islotes penales o desarrollar un populismo punitivo; se recomienda en estos casos acudir a la Comisión Asesora de Política Criminal.

- 3.5. No se considera viable y va en contra de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la inclusión de procedimientos y medicamentos para el retiro o manejo de esas sustancias en el Plan de Beneficios. Se aclara que dicho Plan abarca los servicios y tecnologías de salud autorizados en el país para las personas que lo requieran.
- 3.6. No resulta conducente crear un registro de control de ventas de estas sustancias pues, de una parte, tales sustancias tienen fines lícitos y; de otro lado, ya cuentan con un sistema de aprobación por parte del INVIMA.
- 3.7. Finalmente, no se requiere un listado de profesionales e instituciones habilitadas sino propiciar y facilitar la consulta de sistemas de información como el Registro del Talento Humano en Salud (ReTHUS) y el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS).

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

CONCEPTO JURÍDICO SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRITAL
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.
170

Dr. DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ
Secretario
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República
comisionquinta@senado.gov.co
Carrera 7 No 8-68, piso 2, edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 045 de 2022 Senado: “*Por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicos del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Secretario:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío las observaciones de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, las cuales fueron realizadas por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (anexo radicado 20224212891872).

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y promotores de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresordtp@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,


FELIPE EDGARDO JIMÉNEZ ÁNGEL
Secretario Distrital de Gobierno

Atento: Uno (uno folio).

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

SOBRE EL 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.

Bogotá D.C., Doctor DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ Comisión Quinta Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C. ASUNTO: Concepto sobre el PL 047/22 (S) “<i>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</i>”. Cordial saludo, Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1253 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden: 1. CONTENIDO La propuesta dispone: Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción¹. Bajo esta perspectiva, se configuran los preceptos que componen el proyecto de ley, de los cuales, para efectos de este pronunciamiento, se examinan los artículos 1°, 5° y 7°. ¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1253 de 2022.	2. CONSIDERACIONES 2.1. La regulación existente Este Ministerio, de conformidad con las atribuciones y funciones contempladas en las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001 y 1438 de 2011, el Decreto-ley 4107 de 2011 y la Resolución 1229 de 2013, es la entidad competente para formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades, así como la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. Dentro de su estructura se encuentra la Dirección de Promoción y Prevención que tiene como una de sus funciones proponer normas, políticas, planes, acciones, programas y proyectos en materia de prevención de riesgos del consumo de alimentos y bebidas, en lo de su competencia, y realizar su seguimiento y evaluación, en coordinación con las entidades nacionales llamadas a intervenir. En cuanto a la regulación que atañe al tema de panela, se destaca: - La Resolución 779 de 2006, a través de la cual fueron definidos los requisitos sanitarios que deben cumplir los establecimientos denominados trapiches paneleros y centrales de acopio de mieles procedentes de trapiches que fabriquen, procesen, envasen, transporten, expendan, importen, exporten y comercialicen la panela con destino al consumo. - La Resolución 3462 de 2008, por la cual se modificaron los artículos 9° y 15 del anterior acto administrativo, en relación con su entrada en vigencia y los requisitos sanitarios para la exportación de panela. También se estipuló el proceso de inscripción de trapiches paneleros. - Con la Resolución 3544 de 2009, se dispuso del empaque individual o por unidad de la panela y su rotulado, que fue modificada por la Resolución 4217 de 2013.				
- Por último, en la Resolución 4121 de 2011, se adicionó la sala de proceso, donde “se realiza en forma secuencial las etapas de cocción, evaporación, condensación, moldeo, envase y embalaje de la panela” y sus presupuestos, la inclusión de marca comercial, en caso de tenerla en cuanto a rotulado, y la realización de visitas de inspección a trapiches paneleros y centrales de acopio de mieles se realizarán de acuerdo al riesgo asociado que determine el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Adicionalmente, retomando la experiencia cafetera, que ha contado con una parafiscalidad antigua en procura del bienestar de ese sector (art. 19 de la Ley 9 de 1991, <i>inter alia</i>, como antecedente ver el Decreto 2078 de 1940), fue creada la cuota de Fomento Panelero, mediante la Ley 40 de 1990², destinada a: [...] 1. Actividades de investigación y extensión vinculadas con: Producción de semillas mejoradas de caña panelera; técnicas de cultivo, recolección y procesamiento de la caña, panelera; utilización de energéticos alternativos en la producción de panela; técnicas de conservación, empaque y comercialización de la panela y otros productos de los trapiches; programas de diversificación de la producción y conservación de las cuencas hidrográficas y del entorno ambiental en las zonas de producción panelera. 2. La promoción del consumo de la panela, dentro y fuera del país. 3. Campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela. 4. Actividades de comercialización de la panela, dentro y fuera del país. 5. Programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras. 6. Programas de conservación de las cuencas hidrográficas y el entorno ambiental en las zonas paneleras. 7. Hasta en un 10%, como máximo, para gastos de funcionamiento de la Federación Nacional de Productores de Panela, Fedepanela, y sus seccionales, o de otras asociaciones sin ánimo de lucro, representativas de la actividad panelera, incluyendo las cooperativas de producción o comercialización de la panela. ² La creación de esta cuota fue declarada exequible por parte de la CORTE CONSTITUCIONAL con la sentencia C-040 de 1993, MP, Ciro Angarita Barón. También fue revisada por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Plena, sentencia 126 del 10 de octubre de 1991, MP, Rafael Méndez A., que la encontró igualmente exequible.	De otra parte, se expidió la Ley 2005 de 2019 “<i>por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones</i>”, en la que se han establecido los siguientes incentivos a los trapiches paneleros de economía campesina: i. Descuentos tributarios para quienes compren tales productos y para los comercializadores y exportadores. ii. Un plan de reconversión de hornos de los trapiches. iii. Registros especiales por partir del INVIMA para artesanos y emprendedores. iv. Compras institucionales de panela. v. Planes de apoyo al sector panelero a nivel territorial. 2.2. Comentarios específicos Con base en lo anterior, se estima que la mayor parte del proyecto es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a quien atañe la revisión de su conveniencia³, al estar enfocado en los pequeños productores de panela y pretender complementar tanto la Ley 2005 de 2019 como la Ley 40 de 1990, entre otros puntos. Sin perjuicio de lo enunciado, en relación con los artículos 1°, 5° y 7° ya aludidos, existen implicaciones de carácter sanitario que este Ministerio pone de presente, así: <table><thead><tr><th colspan="2">Comentario</th></tr></thead><tbody><tr><td>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña</td><td>No se debe desconocer lo previsto en la Ley 2005 de 2019. La precitada norma además modifica el artículo 5° de la Ley 40 de 1990, disposición en la cual se define la prohibición de uso de azúcar como insumo en la preparación de panela pura moldeada y granulada.</td></tr></tbody></table> ³ Cfr. el concepto institucional de dicha Cartera contenido en la Gaceta del Congreso N° 1253 de 2022, especialmente sus estimaciones de no viabilidad y la falta de articulación con la normativa vigente.	Comentario		Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña	No se debe desconocer lo previsto en la Ley 2005 de 2019. La precitada norma además modifica el artículo 5° de la Ley 40 de 1990, disposición en la cual se define la prohibición de uso de azúcar como insumo en la preparación de panela pura moldeada y granulada.
Comentario					
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña	No se debe desconocer lo previsto en la Ley 2005 de 2019. La precitada norma además modifica el artículo 5° de la Ley 40 de 1990, disposición en la cual se define la prohibición de uso de azúcar como insumo en la preparación de panela pura moldeada y granulada.				

