

Bogotá D.C., Junio de 2017

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente Comisión Quinta del Senado de la República
Ciudad

REF: **PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°.
04 DE 2017 SENADO - 008 DE 2017 CÁMARA.**

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para segundo debate del Proyecto de Ley No. 04 de 2017 Senado - 008 de 2017 Cámara *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El día primero (01) de marzo de 2017, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia y el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, radicaron ante la Secretaria General del Senado de la República el Proyecto de Ley No. 04 de 2017 Senado *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*. La iniciativa fue publicada en la Gaceta No. 108 de 2017 del Congreso de la República.

El diecinueve (19) de Abril del 2017 se llevó a cabo una audiencia pública en las instalaciones de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, con la participación de diferentes actores de la sociedad civil, asociaciones campesinas, académicos y representantes de los gremios, cuyos mayores aportes se enuncian a continuación:

❖ **VICTOR JULIO FLORES - UNAL – ACOFIA:**

- Faltan dos representantes en el Consejo Superior del SNIA uno por parte de la Universidades y otro por parte de los productores agropecuarios de Agricultura Familiar.
- Falta hacer explícita la financiación del servicio para los productores de Agricultura Familiar.
- Tener en cuenta que las prácticas de los estudiantes de último semestre de las carreras agropecuarias sean como pasantía y no como extensionistas agropecuarios.
- Hace falta definir las competencias de los profesionales que brindan la extensión agropecuaria para desarrollar capacidades en los productores rurales y en el desarrollo del territorio.

❖ **LUIS CARLOS LEYVA – Federación Colombiana de Ingenieros Agrónomos - FIACOL:**

- No hay innovación en el proyecto de Ley, porque no incluye lo rural y se queda en el ámbito agropecuario.
- El Proyecto de Ley no recoge la innovación del pequeño productor.

- El PECTIA no reconoce a CENIREC, (Red de Centros de Investigación de los Gremios Agropecuarios).
- No está de acuerdo con que los Colegios Agropecuarios sean considerados como EPSEAS.
- Propone que se incluya la Asistencia Técnica en el enfoque de Extensión.
- Califica como crítico el hecho de que no estén visibilizadas las organizaciones de productores desde Agricultura Familiar hasta los Agricultores de Gran Formato.

❖ **ROSA PEREZ – Red Extensión Rural Universitaria:**

- La innovación social no está dentro del Proyecto de Ley.
- Falta participación del productor.
- La Universidad debería tener un asiento en el Consejo Superior del SNIA.
- La Universidad debería estar en la mesa de Investigación.
- Solicita que las Universidades estén en el PECTIA.
- Sugiere que los productores puedan evaluar el modelo de extensión agropecuaria.
- Que se platee la posibilidad de contar con observatorios regionales.
- Precisa que la tasa no soluciona el problema de la prestación del servicio.
- Propone otras fuentes para la financiación del servicio como el impuesto predial.

❖ **FREDDY ARIAS – Ingeniero Agrícola:**

- Tener en cuenta el problema del sector relacionado con el relevo generacional.
- Dar prioridad a los profesionales de las carreras agropecuarias para la prestación del servicio.

❖ **ADRIANA MEJIA – Instituto de Ciencias Políticas – Representante de la Sociedad Civil:**

- La exposición de motivos no refleja lo contenido en el articulado del Proyecto de Ley.
- La exposición de motivos habla de Agroindustrial y el articulado no lo menciona.
- Preocupación por el artículo 14, en el cual se plantea la parafiscalidad como una fuente de financiación de la Ley.
- Sugiere que se plantee un mecanismo por el cual se deje a las UMATAS fuera del efecto de la politización regional con la consecuente pérdida de los recursos.
- En la tasa retributiva no está claro el mecanismo ni la base de aplicación.

❖ **CESAR PACHON – Dignidad Agropecuaria:**

- El proyecto de ley no habla de la Asistencia Técnica.
- Mencionó el interés de la profesionalización en la prestación del Servicio de Extensión.

❖ **NELLY ANTONIA VELANDIA – Cumbre Mujeres y Paz:**

- La formulación del PL no tuvo democracia participativa durante la formulación.

- Recomienda fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR.

❖ **VALENTINA MONTEALEGRE - Colectivo Gremio Agrícola:**

- Falta un principio en respuesta al Neoliberalismo.
- Falta incluir la participación de las Etnias.
- Falta incluir la red de asociatividad de las Mujeres.

❖ **LUZ MERY PANECHÉ – Pueblo Nasa – Coordinación Étnica Nacional por la Paz CENPAZ:**

- Los conceptos expresados en el PL no son claros.
- En la ley se prevé una privatización del servicio de AT.
- La competitividad solo basada en monocultivos invisibiliza la sostenibilidad.
- No se habla de la prohibición de Organismos Genéticamente Modificados.
- No se habla de la estabilización de precios.

❖ **OSCAR GUTIERREZ – Dignidad Agropecuaria:**

- Recomienda respetar los usos y costumbres.
- Reconocer el conocimiento de los productores.
- Incluir el tema de las semillas nativas.

❖ **ROBERTO VÉLEZ – Federación Nacional de Cafeteros:**

- Importante porque centra el tema en rentabilidad del campo, productividad concepto ligados al enfoque de extensión agropecuaria.

- Solicita dejar claro que los recursos parafiscales no puede ser considerada como una fuente de financiamiento del Proyecto de Ley.
- El PL debe ser financiado con recurso del Presupuesto General de la Nación.
- Incluir en el Consejo Superior del SNIA a los productores.
- Incluir enfoque de extensionismo con énfasis en lo regional.
- Propone que la investigación sea un proceso de doble vía.
- Preocupa que el servicio de extensión, este enfocado como un servicio público.

❖ **JORGE ENRIQUE BEDOYA – SAC:**

- Necesidad de construir planes departamentales articulados.
- Tiene el enfoque de la rentabilidad aplicada a todos los productores.
- Preocupa la politización en lo municipal y departamental.

❖ **LUZ AMPARO TOBON:**

- Incorporar al ICA en el Consejo Superior del SNIA
- Incorporar a un representante del CENIS en el Consejo Superior del SNIA

❖ **LUIS ALBERTO – Centros Provinciales del Huila. Centro Oriente:**

- La ejecución del servicio de extensión debe estar centrado en los Centros Provinciales.

❖ **MACKALISTER TAFUR – ICA:**

- Solicitó incluir al ICA en el Consejo Superior del SNIA.
- Solicitó incluir a las Universidades en los Subsistemas de Formación y de Investigación.

El diez (10) de mayo de 2017, se discutieron en las Comisiones Quintas Conjuntas de Cámara y Senado, dos ponencias negativas del Proyecto de Ley No. 04 de 2017 Senado - 008 de 2017 Cámara, una presentada por el HS Ernesto Macías Tovar y el HR Rubén Darío Molano Piñeros del partido Centro Democrático que solicitaban el archivo, y una positiva. En el debate fue aprobada la ponencia positiva, con la inclusión de 13 proposiciones que contaron con el aval del Gobierno.

Por designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, fue designado el H.S Ernesto Macías Tovar, para rendir informe de ponencia en segundo debate conforme al oficio CQU-CS-0670-2017 de fecha 15 de mayo de 2017.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Teniendo en cuenta que el trámite que surtirá el Proyecto de Ley en referencia, se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, es menester traer a colación los siguientes aspectos:

El 7 de julio de 2016 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable*

y *duradera*” que incorpora un procedimiento legislativo especial bajo un trámite preferencial para los Proyectos de Ley y de Acto Legislativo destinados a ejecutar el llamado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) con las Farc.

Sin embargo, es relevante tener en cuenta un antecedente que marcó la historia de Colombia, y no precisamente por el hecho de la firma de un Acuerdo, sino, por los graves hechos ilegítimos que se desencadenaron y que hoy ponen en jaque la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho que se constituyó con la Constitución Política de 1991. El día 26 de septiembre de 2016, se firmó el tan anunciado Acuerdo de Paz con las Farc.

No obstante, en razón al punto 6.6 del Acuerdo sobre *“Refrendación”* se registró *“en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale”* fue así, como el mecanismo de participación que se llevó a instancias democráticas y a someterse a la voluntad del pueblo, fue el Plebiscito, el cual se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, pues 6.419.759 se manifestaron y rechazaron de manera categórica el Pacto suscrito en su totalidad.

Cabe resaltar que el Gobierno realizó retoques *“cosméticos”* al Acuerdo, y en este, como en tantos proceder reprochables del actual Gobierno, simplemente aumentó la extensión del contenido del Acuerdo, a cambio de simplificarlo, como lo demandaba el NO, manifestando haber acogido propuestas, haber atendido observaciones y el mandato ciudadano del

Plebiscito del 2 de octubre. Es decir, no se ocupó de los asuntos de fondo y, por el contrario, mantuvo los temas sustanciales negados por el voto popular.

Posteriormente, el Gobierno llevó a cabo una segunda escenografía de firma del Acuerdo, en el teatro Colón de la ciudad de Bogotá D.C, el 24 de noviembre de 2016.

Bajo estos antecedentes y teniendo en cuenta que *“El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual”* que *“implica, que la decisión contenida en el voto sea respetada”*¹, se logra inferir ante las actuaciones del Gobierno, un considerable desconocimiento, que genera como consecuencia, que todas las actuaciones que se realicen se hagan sobre la base de hechos ilegítimos e ilegales al desatender este mandato.

Así mismo, desconociendo la voluntad popular y el valor que representa el ejercicio voluntario del voto y el derecho fundamental que constituye, el Gobierno en su proceder censurable, y aludiendo estar cumpliendo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, M.P María Victoria Calle Correa, solicitó al Congreso que, mediante una proposición le aprobaran lo que el pueblo en su manifestación constitucional y legítima, le había negado. De esta manera, reemplazó el pronunciamiento popular, y lo sustituyó con una diligencia protocolaria y leguleya. Siendo menester recordar, que una de las cámaras, el Senado de la Republica, se abstuvo de aprobar la proposición.

Así las cosas, con este proyecto se genera un quebrantamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, no solo por devenir de hechos ilegítimos,

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-142 de 200, M.P Eduardo Montealegre Lynett.

sino también por ser tramitado bajo un procedimiento especial inconstitucional, como quiera que:

- Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial, **serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional**, trasgrediendo esta limitación, específicamente los artículos 154 y 375 de la Constitución Política de 1991, los cuales indican:

Artículo 154. ***Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por*** iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. (...) (Negrilla fuera de texto)

Artículo 375. ***Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*** (...) (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior permite colegir, que resulta contrario a derecho limitar la facultad constitucional otorgada al Congreso, de presentar proyectos de ley o de acto legislativo, y es más grave aun cuando esta restricción se aplica dentro de un trámite especial, en el que se está implementando un acuerdo entre el Gobierno Nacional y un grupo subversivo (FARC), que requeriría de una participación activa del Legislativo, al ser el órgano idóneo y competente para presentar iniciativas que permitan enriquecer y perfeccionar lo acordado.

- Se **traslada al ejecutivo el poder de manejo de la agenda del Congreso**, aspecto que quebranta la autonomía del Legislativo, al

establecerse no solo que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento especial para la paz tendrán un trámite preferente, sino que además, tendrán prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él, restringiendo esta facultad del ejecutivo, la capacidad decisoria del Congreso de la República.

- **Se reduce el trámite de los actos reformatorios de la Constitución,** equiparándolos a leyes ordinarias, quebrantando este hecho específicamente el artículo 375 de la Constitución Política, el cual expresa:

Artículo 375. (...) “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos”.

Con esa modificación al procedimiento legislativo, se desconoce la diferencia que el Constituyente de 1991 estableció entre el trámite de una ley y de un acto legislativo, al reducir para los actos reformatorios de la constitución el número de debates totales, de ocho (8) a cuatro (4), y al disminuir el número de vueltas que deben surtirse de dos (2) a una (1) sola, equiparándolo a una ley ordinaria, cuando un acto legislativo debe someterse a mayor análisis, dada su naturaleza modificatoria de la Carta Magna.

- **Impone límites desproporcionados al poder judicial,** desconociendo los principios de separación de poderes y de independencia de la Rama Judicial, al establecer que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control **automático** y **único**, limitando así la posibilidad de que el Tribunal

Constitucional pueda ejercer un control posterior y rogado, como quiera que la Constitución de 1991 no establece ninguna limitante al poder de revisión constitucional, salvo cuando se hable de cosa juzgada.

En consideración a lo anterior, el 30 de agosto del 2016, el partido Centro Democrático radicó la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 01 de 2016, fundamentada en cargos por juicio de sustitución de la Constitución; y cargos por vicios formales de trámite.

Estableciendo, en primer lugar, que el *“Acto legislativo demandado, sustituye la Constitución y por ende debe ser declarado inexecutable, de acuerdo con la teoría de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución”*. Esto se explica, haciendo referencia a que la Corte Constitucional delimitó de forma inicial la noción de la sustitución de la Constitución como concepto distinto al de reforma constitucional. En sentencia C-551 del 9 de julio de 2003², este alto tribunal sostuvo lo siguiente:

(...) “El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el Constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido no está, por lo tanto, autorizado para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no solo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia”. (...)

² Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003. M.P MONTEALEGRE LYNETT, Eduardo.

De esta forma, la Corte Constitucional establece una distinción entre las reformas constitucionales, que pueden hacerse por el constituyente secundario, y la sustitución de la Constitución, es decir, un cambio en la esencia misma de la Carta Política que pretende modificarse, ya que dichos cambios de esencia son privativos del constituyente primario y no del secundario.

Posteriormente, la Corte Constitucional volvió a referirse a la sustitución de la Constitución, haciendo una distinción más clara entre dicho concepto y la noción de reforma. En sentencia C-1200 del 9 de diciembre de 2003³, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, la Corte sostuvo:

(...) “La insustituibilidad es distinta inclusive a la manifestación más amplia de intangibilidad. En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental, o en su sentido más amplio afectar uno de los principios definitorios de la Constitución” (...).

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-249 de 2012⁴, estableció:

(...) “Teniendo en cuenta esta diferenciación la Corte Constitucional empezó a realizar el control de constitucionalidad no solamente de los vicios formales en sentido estricto de los Actos Legislativos y de los demás mecanismos de reforma a la Constitución, sino también la revisión de la competencia de dicho órgano y así verificar que so pretexto de la reforma no se haya cambiado, derogado, remplazado o sustituido la Constitución de 1991 por otra integralmente diferente” (...).

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003. M.P CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; ESCOBAR GIL, Rodrigo.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2012. M.P HENAO PÉREZ, Juan Carlos.

Es decir, que todo acto legislativo que reemplace o sustituya la Constitución de 1991 es susceptible de ser declarado inexecutable.

En segundo lugar, respecto al cargo por vicios formales de trámite, la demanda precisa, que el acto legislativo incurrió en vicios de esta categoría, toda vez que, en su trámite, transgredió el principio de consecutividad, vulnerándose los artículos 157, 160, 241 numeral 1 y 375 de la Constitución colombiana y los artículos 224, 225 y 226 de la Ley 5 de 1992.

En materia constitucional, el artículo 157 establece como requisitos para la expedición de la Ley:

(...) “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara” (...) y (...) “Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate” (...).

Así mismo, el artículo 375 regula el procedimiento de los actos legislativos de la siguiente forma:

(...) “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero” (...).

Los aspectos enunciados conllevaron a que el pasado 17 de Mayo de 2017, la Honorable Corte Constitucional, se pronunciara sobre el Acto Legislativo 01 de 2016 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo*

final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, mediante el Comunicado N° 28 (Sentencia C-332 del 2017), en el cual declaró inexecutable los literales h) y j) del artículo 1° del mentado acto reformativo de la Constitución.

El máximo Tribunal Constitucional, concluyó que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso, en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, así mismo, la corporación judicial precisó que los literales resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes y, por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.

Lo resuelto por la Corte, si bien reconoce la independencia e importancia del Congreso de la República dentro del procedimiento del “*fast track*” (vía rápida), no cambia el hecho, de que ese instrumento devenga de escenarios ilegítimos, y que por tanto, todo lo que surja de él tenga su misma suerte.

Así las cosas, todos los Proyectos de Ley y de Acto Legislativo deben ser tramitados de manera ordinaria y conforme a la ley 5 de 1992.

2.2 OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley, pretende la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación. Además, crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden

nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación.

2.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO

Los argumentos empleados para avalar el proyecto de ley por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, giran en torno a mitigar factores como los identificados en el *Plan Nacional de Desarrollo – PND 2014 – 2018*, mediante el cual hacen mención, entre otros factores, a la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales, la baja remuneración laboral ligada a la limitada capacidad de los hogares rurales para acumular activos y generar ingresos, así como la incipiente inversión que en materia de investigación y desarrollo se destina al sector agropecuario; planteando a partir de ello, la necesidad de la transformación del campo, a través del uso eficiente del suelo y los recursos naturales, la inclusión productiva de los pobladores rurales y el desarrollo de nuevos sistema de asistencia técnica integral articulado con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial y el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Asimismo, y a partir de los resultados obtenidos en el estudio denominado *Misión Para la Transformación del Campo*, se plantea la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y de Acompañamiento Integral, como la panacea mediante la cual se puede trascender al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los habitantes de la zona rural, esto a través del fomento de la innovación, el cambio técnico, la interrelación de actores, entre otras herramientas que conducirían a mayores niveles de rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias.

Finalmente, y a partir de lo acordado en el numeral 1.3.3.2 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, además de las problemáticas ya enunciadas anteriormente, hacen mención de la necesidad de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina.

Es bajo esta contextualización, que se pretende dar aval a un proyecto de ley que busca integrar los procesos de acompañamiento integral a los productores a partir de un enfoque de extensión agropecuaria que sea acompañado por el aporte de insumos como el desarrollo científico y tecnológico y procesos de formación y capacitación de los habitantes del sector rural.

Sin embargo, si bien es cierto los argumentos planteados, no carecen de validez en la medida que pueden ser herramientas indispensables en el desarrollo del sector agropecuario, no se entiende el porqué de la necesidad de crear una nueva ley que cumpla con lo ya establecido mediante diversas leyes diseñadas para tales fines, que bien podría suplirse con las ya existentes, pero que en su afán de complacencia a lo acordado prefiere derogarlas tal como lo señala el artículo 46. Al disponer "*Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 607 de 2000 y sus normas reglamentarias*" (subrayado fuera del texto).

2.3.1 INTERVENCIÓN DIRECTA DEL ESTADO EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO, TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, E INNOVACIÓN AGROPECUARIA.

El artículo 16 que consagra el proyecto de ley, crea el Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, que, en atención

a su contenido, pareciera que el subsistema tendrá el monopolio en todo lo concerniente a temas de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario. Llegando a verse afectados los centros de estudios científicos que puedan tener algunas federaciones, al verse restringida, afectada y/o limitada su autonomía y campo de acción. Donde, además, el artículo en cuestión exige una articulación con los entes privados sin especificar el alcance de este término.

De igual forma, la creación del subsistema y su monopolio, podría constituir una violación al principio de libertad económica e iniciativa privada consagrado en el ordenamiento constitucional (Art. 333) y es que según la Corte Constitucional en Sentencia C-830 de 2010⁵, estableció que se debe cumplir una serie requisitos para la admisión de la intervención estatal en la economía, tales como:

- i) *necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley;*
- ii) *no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa;*
- iii) *debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;*
- iv) *debe obedecer al principio de solidaridad; y*
- v) *debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad*

En consecuencia, una vez analizado el proyecto de ley y su exposición de motivos, no se observa que la decisión de otorgar la competencia exclusiva al Estado en materia de investigación científica y desarrollo agropecuario que se propone en el Proyecto, cumpla con los requisitos de justificación establecidos por la Corte Constitucional para limitar o restringir la participación del sector privado.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-830 de 2010. M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

2.3.2 MAYORES COSTOS A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LA TASA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA.

El presente proyecto de ley, en su artículo 25 crea una tasa retributiva de servicio, que se causará por la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y que estará a cargo de quienes hagan uso de este. La implementación de este nuevo tributo genera un impacto negativo en los recursos económicos del campesinado colombiano, al tener que pagar además de la parafiscalidad una tasa que debería ser asumida por el Estado como retribución con un sector que ha sido constantemente relegado por el actual gobierno.

Una muestra de ello son las cifras de pobreza por ingresos que afectan a este sector de la población, la cual, mediante un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación DNP para el diseño de la Misión para la Transformación del Campo⁶, evidencia mayores niveles de pobreza para los productores campesinos frente a los asalariados del campo, diferenciación que obedece al muy limitado acceso que tienen los productores a activos como tierra, créditos, tecnologías, etc., lo cual finalmente impide el desarrollo de este sector de la sociedad.

De este modo, se concluye que solo el 11% de la población rural se encuentra catalogada como clase media, lo cual equivale a menos de una tercera parte de dicha proporción en las zonas urbanas (39%)⁷. Cifra alarmante pues implica que el 89% de la población que habita el sector rural

⁶ Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2014). Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., Octubre de 2014.

⁷ Ocampo, J. Misión Para La Transformación Del Campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Octubre de 2014.

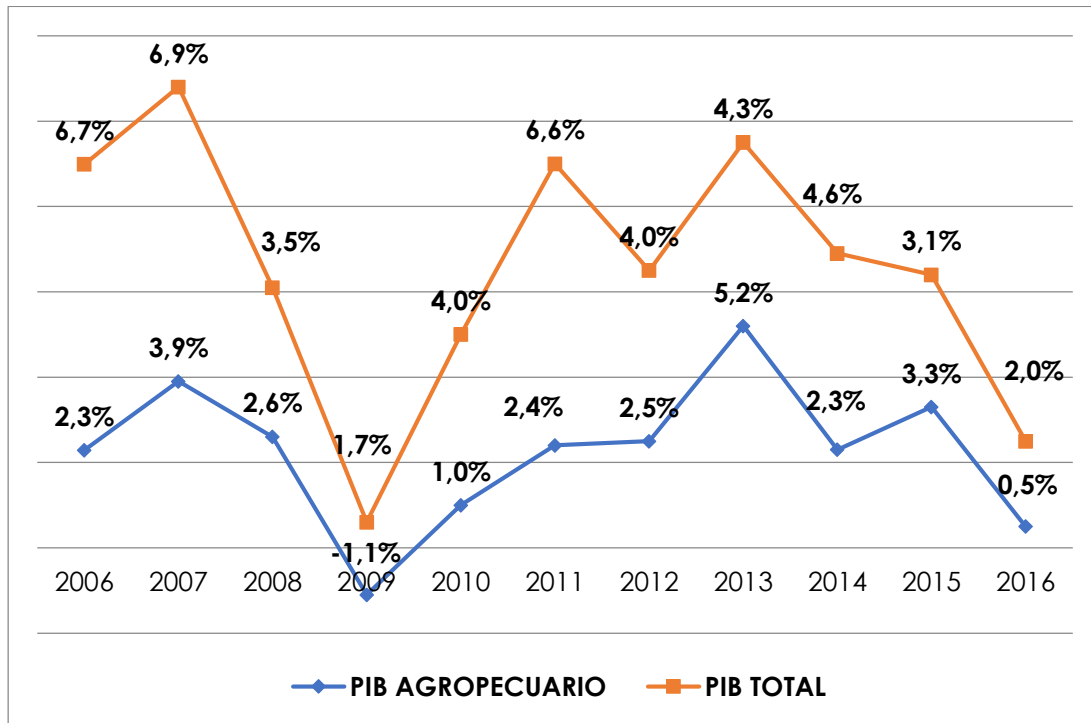
puede ser considerada pobre o vulnerable, y con alta probabilidad de caer en pobreza.

La precariedad en las condiciones económicas de la población rural y la ausencia de un Estado promotor del desarrollo económico y social del sector, el cual tan sólo ha brindado asistencia o asesoría técnica al 9,6% de las Unidades de Producción Agropecuarias tal como lo evidencia los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2014 – 2015⁸, ha conducido a mayores niveles de endeudamiento como herramienta de subsistencia, de este modo, y según cifras del Banco Agrario de Colombia, la cartera total a 31 de diciembre de 2016, es de \$13,1 billones de pesos, de los cuales \$7,8 billones corresponden a cartera destinada a pequeños y medianos productores del sector agropecuario y el sector rural, representando el 59.5% del monto total.

Y es que a la ausencia del Estado en un sector tan estratégico como el agropecuario, se suma la constante y fuerte caída en la producción y el crecimiento agropecuario, el cual en el 2016 registró una variación de tan sólo el 0,5%, siendo inferior al total nacional, que se ubicó en un 2%. Lo que refleja la coyuntura actual negativa por la que atraviesa el campo colombiano (Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB total y del PIB agropecuario

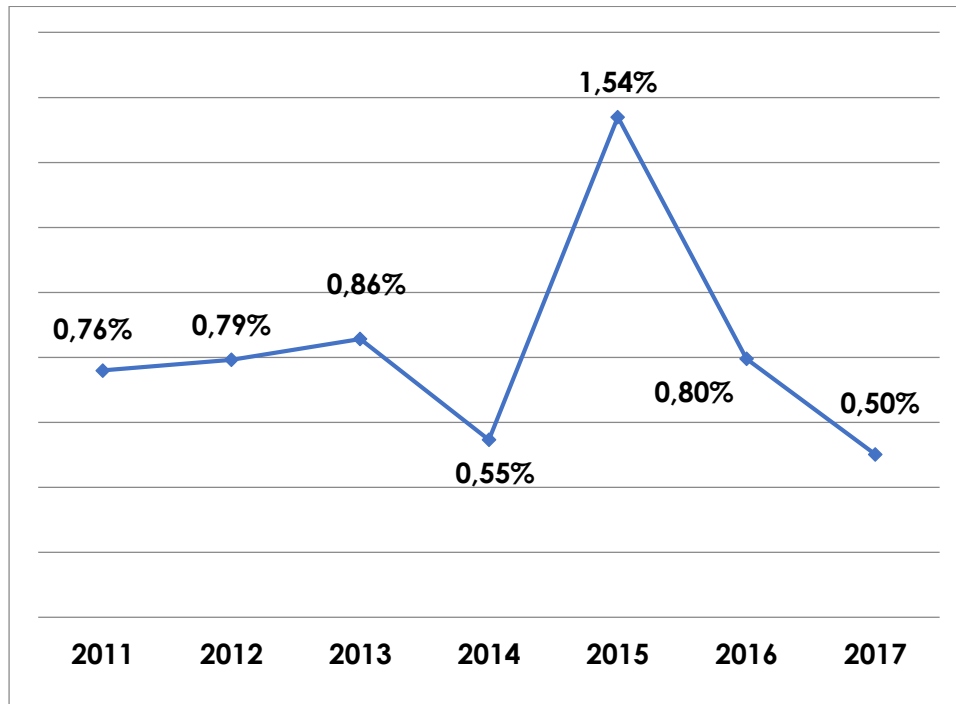
⁸ Departamento Nacional de estadísticas –DANE-, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014). 3er censo nacional Agropecuario.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE

Al impacto negativo que ha presentado el sector y que se ve reflejado en los resultados expuestos en materia del Producto Interno Bruto –PIB–, adicionalmente se suma la baja participación que durante los últimos años, ha reportado el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural frente al total del Presupuesto General de Nación, al pasar de un 1,54% en 2015, cifra más alta durante los últimos 6 años, a un 0,50% para 2017 (Gráfica 2). En este sentido, el Ministerio de Agricultura ha visto constantemente reducido su presupuesto, en porcentajes del 45,21% y 34,46% para los años 2016 y 2017 respectivamente.

Gráfica 2. Participación porcentual Min. Agricultura y Desarrollo Rural vs. PGN 2011 – 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los factores anteriormente expuestos, ponen en evidencia las dificultades económicas a las cuales se enfrentaría la población del sector rural, la cual, pese a la urgente necesidad de mayores niveles de inversión que jalonen el crecimiento y productividad, y por ende conduzcan al desarrollo económico, social y un mayor índice de calidad de vida, se enfrentaría al detrimento de su capacidad adquisitiva ante la carga de una tasa retributiva de servicio que se causará por la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

De otra parte, el artículo enunciado dispone que los departamentos, a través de sus asambleas, establecerán por medio de ordenanza la tasa por el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, considerándose de suma gravedad, el hecho de no establecer lineamientos mínimos que orienten a los entes territoriales para definir el sistema y método de la implementación del tributo.

2.3.3 INCIERTOS LOS REQUISITOS Y CONDICIONES QUE DEBA CUMPLIR TODA EPSEA

Resultan inciertos los requisitos y condiciones que deba cumplir toda EPSEA (entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria) para la habilitación del servicio de extensión agropecuaria, que deberá definir la Agencia de Desarrollo Rural (artículo. 32). Generado como riesgos, que mediante reglamentación posterior o inclusive bajo términos actuales de la citada normativa, se limite la facultad de las federaciones del país, que prestan servicio de extensión; o que, dado el cumplimiento de requisitos administrativos, la debida ejecución de estas actividades se vea retrasada, afectada o alterada.

2.3.4 LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN DEBA ESTAR PRECEDIDA DE LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO O CONVENIO CON EL MUNICIPIO

De acuerdo al contenido del artículo 34 *“Los municipios seleccionarán y contratarán individualmente a la o las EPSEAS”*, se infiere que la prestación del servicio de extensión estará precedida de la celebración de un contrato o convenio con el Municipio, lo que puede generar que el servicio de extensión sea seleccionado y contratado por municipios que carecen del conocimiento y la experiencia en la materia, quedando el servicio en EPSEAS, que no cuenten con la capacidad, idoneidad y experiencia para brindarlo de manera oportuna y acorde con las necesidades de cada municipio.

De esta forma, a continuación, me permito poner a consideración del Honorable Senado de la República la siguiente:

PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, propongo al Honorable Senado de la República, **archivar el Proyecto de Ley No. 04 de 2017 Senado - 008 de 2017 Cámara** *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República