



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 815

Bogotá, D. C., jueves, 21 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crea la política de
mecanización agrícola, y se dictan otras
disposiciones.*

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República, el 20 de julio de 2017, por la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, integrante de la Comisión Quinta Senado.

II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de la Política de Mecanización Agrícola del campo colombiano, que se sustenta básicamente en dos instrumentos: el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y la ampliación de los beneficios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para aquellos pequeños y medianos productores que realicen importaciones de máquinas pesadas de uso agropecuario.

III. Justificación

• ANÁLISIS SITUACIÓN ACTUAL

Descripción actual

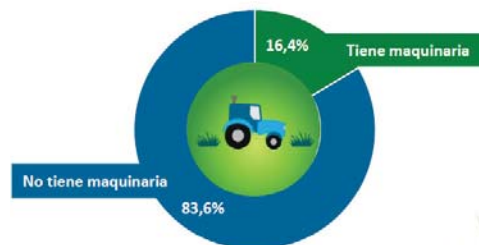
Una verdad de perogrullo es el bajo nivel de mecanización en el sector agropecuario, que pese a constituirse en el tercer renglón de generación de empleo y aportar el 6% de la producción nacional, aún se encuentra rezagada la profundización en la utilización de maquinaria agrícola.

La anterior aseveración es soportada por los resultados del III Censo Nacional Agropecuario –en adelante CNA–, que en el año 2014 y luego de 4 décadas, actualizó las cifras de la realidad rural colombiana.

El CNA reveló que de las 2.3 millones de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA¹), apenas 378 mil poseen maquinaria para el desarrollo de sus actividades, es decir, el 16,4% del total de las UPA.

Esta situación refleja que el 83,6% de las UPA no tienen algún tipo de maquinaria, esto es, 1.9 millones de unidades productivas agropecuarias sin maquinaria.

Participación (%) de UPA en el área rural dispersa censada con tenencia de maquinaria



Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del Informe 6.

¹ La UPA – Unidad Productora Agropecuaria es la unidad de organización de la producción agropecuaria que debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas.
2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos.
3. Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran. Definición tomada del Informe 6 del III Censo Nacional Agropecuario, DANE.

Los departamentos de Antioquia, Tolima, Santander, Cundinamarca y Huila agrupan el 41,8% de las UPA que manifiestan tenencia de maquinaria:

Participación [%] de UPA con tenencia de maquinaria	
Antioquia	10,9
Tolima	8,0
Santander	8,0
Cundinamarca	7,6
Huila	7,5

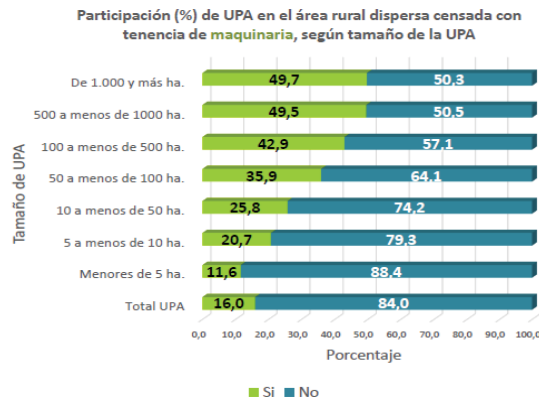
Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del Informe 6.

Vale la pena destacar que si bien los departamentos previamente reseñados son los que mayor cantidad de UPA con tenencia de maquinaria poseen con respecto al total nacional (378 mil UPA con maquinaria), si se revisan las cifras al interior de cada departamento, el diagnóstico es diametralmente opuesto.

La participación de las UPA con tenencia de maquinaria para cada departamento con respecto al total de las unidades productivas del mismo ente territorial, pone de presente que en el Guaviare el nivel de acceso a maquinaria sea del 60,4%, seguido por Arauca con 60,2%, Quindío con 49,2%, Caquetá con 44,9% y Meta con 39,4%.

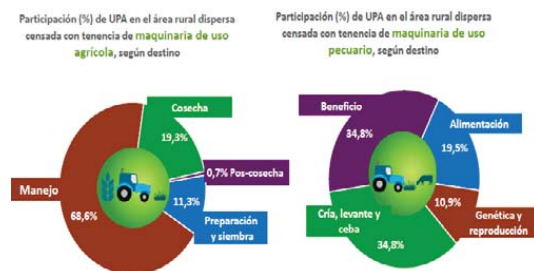
Esta situación, que en un principio puede parecer confusa, indica que este segundo grupo de departamentos cuyas UPA con tenencia de maquinaria son mayoría, se presenta porque en términos absolutos registran menores niveles de unidades productivas totales –con y sin maquinaria–, si se compara frente a otros departamentos como el primer grupo de entes territoriales donde la cantidad de UPA totales es mucho mayor.

Otro elemento que agudiza la mecanización agrícola se encuentra relacionado con la presencia de la maquinaria en UPA de mayor extensión, frente a los pequeños, micro y mini fundos. Es así, que en el 49,7% de las UPA de 1.000 hectáreas y más, los productores señalaron poseer maquinaria, lo cual contrasta con las unidades más pequeñas –cuya área es de menos de 5 ha–, donde el acceso es de apenas el 11,6% de las UPA.



Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del Informe 6.

El uso o destinación de la maquinaria es fundamental, toda vez que indica las principales demandas en materia de especialización de labores rurales por renglón agrícola o pecuario. En desarrollo de ese lineamiento, la mayor destinación en el renglón agrícola para la maquinaria es para el manejo de cultivos (68,6%), cosecha (19,3%), preparación y siembra (11,3%) y poscosecha (0,7%).



Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del Informe 6.

En el sector pecuario la mayor utilización de la maquinaria está orientada en dos actividades beneficio y cría, levante y ceba con 34,8% cada una, seguida por la actividad de alimentación (19,5%) y genética y reproducción (10,9%).

Finalmente, es una constante aseveración de diversos gremios y agricultores la extrema vejez y obsolescencia de tractores, sembradoras y demás máquinas de uso agrícola, que registran tiempos de servicio de 20, 30 o hasta 40 años, con lo cual queda de manifiesto no sólo la baja cobertura de mecanización, sino además, que la poca maquinaria usada es en extremo vieja y repercute en mayores costos de producción, desgaste de suelos, ineficiente uso de factores productivos (mano de obra, tierra y capital), y demanda de recursos para atender sus constantes mantenimientos.

Importación de maquinaria agrícola

Pese a la escasa mecanización del campo se debe reconocer los esfuerzos por incrementar el banco de maquinaria mediante la compra al mercado externo, en el entendido de que la oferta doméstica

de este tipo de bienes de capital es limitada y sin especialización y tecnología de precisión.

Entre 2009 y 2016 el volumen de importaciones del rubro denominado “máquinas y herramientas” y que hace parte del grupo de bienes de capital para la agricultura, se ha incrementado en 122% al pasar de aproximadamente 9 mil a 19 mil toneladas métricas, resultando en un volumen acumulado de 28 mil toneladas de maquinaria que han llegado a los pequeños, medianos y grandes productores colombianos; con las cuales han mejorado sus prácticas agrícolas y elevado su productividad y competitividad.

Importaciones de maquinaria y herramientas para la agricultura 2009-2017

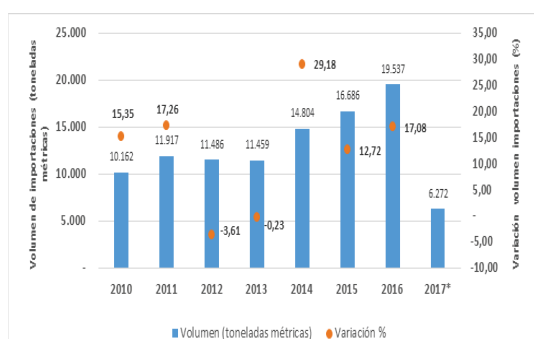
Año	Valor CIF (miles de dólares)	Volumen (toneladas métricas)
2009	73.041	8.810
2010	59.961	10.162
2011	92.926	11.917
2012	87.309	11.486
2013	99.239	11.459
2014	118.367	14.804
2015	106.253	16.686
2016	110.444	19.537
2017*	38.040	6.272

* Con corte a abril de 2017.

Fuente: DANE, históricos de importaciones en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones/importaciones-historicos>

Entre el 2009 y 2017 se registra un crecimiento sostenido interanual en las importaciones de maquinaria, salvo los años 2012 y 2013 cuando se presentaron ligeras contracciones del orden del -3,6% y -0,23%, respectivamente. De igual forma, se destaca que durante el periodo 2014-2016 el crecimiento promedio de las importaciones fue del 20%, pues es cuando se han dado las mayores tasas de crecimiento en estas compras de bienes de capital para la agricultura, siendo el 2014 el más importante con una variación del 29%.

Importaciones de maquinaria y herramientas para la agricultura 2010-2017 (volumen y variación)



* Con corte a abril de 2017.

Fuente: DANE, Cálculos y elaboración propia.

Pese a la evolución creciente de las importaciones de bienes de capital para la agricultura en los últimos años, los agricultores afrontan un elemento que inviabiliza las inversiones en bienes de capital: la depreciación del peso.

Bajo un escenario de depreciación del peso se desestimulan las exportaciones colombianas, pero las importaciones son más atractivas, pues la apreciación de la moneda local frente a la externa, deriva en que los compradores deben aportar menos pesos colombianos por cada divisa (dólar estadounidense), en otras palabras, la depreciación encarece las importaciones.

La serie estadística de los promedios de la tasa de cambio (pesos colombianos por dólar estadounidense), revela que desde el 2013 se ha presentado un fenómeno de depreciación promedio del peso del orden del 15%, con lo cual las importaciones son más costosas, pues por cada unidad de determinado bien que se adquiera se deben aportar más unidades de la moneda local.

Ahora bien, entre 2013 y 2016 el dólar estadounidense se ha devaluado en 63%, lo cual se traduce en un encarecimiento de todas las importaciones, tanto de bienes de consumo como de capital que hacen los colombianos del resto del mundo.

Tasa de cambio, promedio anual. Serie histórica 1989-2016 (\$COP/US\$)

Año	Promedio anual	Variación %	Variación absoluta
1989	\$382,57		
1990	\$502,26	31,29	\$119,69
1991	\$633,05	26,04	\$130,79
1992	\$680,10	7,43	\$47,05
1993	\$786,67	15,67	\$106,57
1994	\$826,56	5,07	\$39,89
1995	\$912,78	10,43	\$86,22
1996	\$1.036,55	13,56	\$123,77
1997	\$1.141,08	10,08	\$104,53
1998	\$1.427,04	25,06	\$285,96
1999	\$1.758,58	23,23	\$331,54
2000	\$2.087,42	18,70	\$328,85
2001	\$2.299,77	10,17	\$212,35
2002	\$2.507,96	9,05	\$208,19
2003	\$2.877,50	14,73	\$369,54
2004	\$2.626,22	- 8,73	-\$251,28
2005	\$2.320,77	-11,63	-\$305,45
2006	\$2.357,98	1,60	\$37,21
2007	\$2.078,35	- 11,86	-\$279,63
2008	\$1.966,26	- 5,39	-\$112,09
2009	\$2.156,29	9,66	\$190,03
2010	\$1.897,89	-11,98	-\$258,40
2011	\$1.848,17	- 2,62	-\$49,72
2012	\$1.798,23	- 2,70	-\$49,94
2013	\$1.868,90	3,93	\$70,67
2014	\$2.000,68	7,05	\$131,78
2015	\$2.746,47	37,28	\$745,79
2016	\$3.053,42	11,18	\$306,95

Fuente: Banco de la República.

Una depreciación del 63% en la tasa de cambio, conlleva ineludiblemente una fuerte afectación en la importación de maquinaria agrícola como tractores y combinadas, ya que al internar el bien de capital al mercado nacional, el agricultor debe asumir las oscilaciones en la divisa.

A continuación se ilustran los cambios en la configuración del precio en pesos colombianos, de diversos tipos de maquinaria frente a las variaciones de la tasa de cambio:

Máquina	Precio US\$*	Precio SCOP		
		TRM 2013 (promedio) \$1.868,9	TRM 2016 (promedio) \$3.053,42	Variación absoluta \$
Tractor Massey Ferguson MF 4292	75.266	140.664.627	229.818.710	89.154.082
Tractor John Deere 6130J	113.326	211.794.961	346.031.875	134.236.914
Tractor John Deere 6145J	116.306	217.364.283	355.131.067	137.766.783

*precios tomados de www.mercosur.com.es

Un tractor de US\$75 mil dólares con tasa de cambio de \$1.868,9 tiene un precio interno de \$140 millones y frente a una depreciación del 63%, su valor en pesos colombianos aumenta a \$229 millones, es decir, \$89 millones adicionales.

• CONTENIDO DEL PROYECTO

Por lo anteriormente descrito, es apremiante implementar una Política de Mecanización Agrícola, que de un lado incentive a los pequeños y medianos productores que poseen maquinaria obsoleta y envejecida para que realicen una desintegración física total de dichos equipos y se les otorgue un reconocimiento económico para que repongan el bien de capital antiguo por uno nuevo, con el cual puedan realizar sus actividades agrícolas de manera eficiente y productiva.

Para complementar los alcances de la Política Nacional de Mecanización Agrícola, se crea el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro), que tendrá como principal objeto apalancar económicamente la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores beneficiados contemplados en el mismo articulado de la iniciativa legislativa. Este fondo es similar al Fondo de Chatarrización para los vehículos de transporte de carga y de pasajeros.

Adicionalmente, para los productores que no poseen maquinaria y desean acceder a esta, se prevé la ampliación del beneficio del Incentivo de Cobertura Cambiaria de manera exclusiva, para aquellos productores que importen maquinaria con destino a la producción agrícola.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa legislativa se estructura en 6 artículos los cuales se resumen a continuación:

Artículo 1°. Define el objeto de la ley, que es la de adoptar las estrategias necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que contribuyen a incrementar la productividad, reducir los costos de producción y especializar los factores productivos, mediante la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola.

Artículo 2°. Determina que serán beneficiarios de los alcances de la iniciativa legislativa los pequeños y medianos productores, según lo establecido en los Decretos números 2179 y 1071 de 2015.

En ese sentido se encuentra que el Decreto número 2179 de 2015, define al pequeño productor como “...*la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) smmlv, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito*”.

Para el caso de los medianos productores, el Decreto número 1071 de 2015, refiere a “...*Aquel no comprendido en el anterior –pequeño productor– (anotación propia) cuyos créditos de toda clase con el sector financiero no excedan valor equivalente a mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales, incluido valor del préstamo a garantizar*”.

Pero la aplicación de la iniciativa legislativa no se limita a productores individuales, también habilita a las asociaciones, empresas comunitarias, las asociaciones de usuarios de Reforma Agraria, entre otras modalidades de asociación o integración de productores, bajo la inexorable condición de que todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.

Artículo 3°. Crea el **Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola**, que tendrá a su cargo los procesos de desintegración física total de la maquinaria agrícola y el reconocimiento del incentivo económico. La reglamentación, operación y determinación de valores del incentivo económico y demás, aspectos técnicos serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En líneas gruesas se establece que la maquinaria agrícola que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deberá tener una antigüedad de por lo menos 20 años.

Artículo 4°. Crea el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro), entendida como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tendrá a su cargo la financiación de la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley. Establece la obligatoriedad de financiar el Fonagro a cargo del Gobierno nacional con recursos del Presupuesto General de la Nación, recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones, cooperación internacional y donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

Artículo 5°. Estipula la ampliación del Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios para los pequeños y medianos productores que importen maquinaria agrícola, siempre y cuando se registren episodios de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.

La asignación del ICC a productores que importen maquinaria agrícola no será óbice, para que puedan acceder a otros instrumentos

sectoriales como el Incentivo de Capitalización Rural.

Artículo 6°. Define la implementación de una línea especial de crédito compensado para que los pequeños y medianos productores puedan adquirir maquinaria agrícola con condiciones competitivas de plazo y tasa, con esta línea de crédito los pequeños productores podrán tener tasa de interés real de 0%, o su equivalente, con ello los ahorros por concepto de pago de intereses del crédito son cercanos a un 25% durante el plazo del mismo. El valor de la línea anual de crédito es superior a los \$200 mil millones anuales y será administrada por Finagro. Los recursos necesarios para la compensación de tasa de interés serán apropiados en el PGN.

Artículo 7°. *Determina las vigencias y derogatorias.*

IV. PLIEGO MODIFICACIONES

En el nuevo texto propuesto se adicionan los “implementos para maquinaria agrícola”, toda vez que los equipos agrícolas son necesarios para el proceso de preparación de la tierra, siembra y cosecha de cultivos, estos son diseñados entre otras características para abrir surcos en la tierra, fertilizar la tierra, desmenuzar, entre otros.

De acuerdo a lo anterior, se hicieron las siguientes modificaciones:

Proyecto de ley número 11 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones.

Título: “Por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones”	Sin modificaciones para primer debate
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar las medidas necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que permitirá mejorar los niveles de mecanización del campo colombiano, a través de la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola, incrementar la productividad, reducir los costos de producción y lograr la especialización de los factores productivos; que de forma continua contribuyen al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pequeños y medianos productores agropecuarios.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar las medidas necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que permitirá mejorar los niveles de mecanización del campo colombiano, a través de la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola, <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u>, incrementar la productividad, reducir los costos de producción y lograr la especialización de los factores productivos; que de forma continua contribuyen al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pequeños y medianos productores agropecuarios.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Beneficiarios.</i> Serán beneficiarios del Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y los pequeños y medianos productores, de conformidad con lo establecido en los Decretos números 2179 y 1071 de 2015, o la norma que los reemplace o sustituya. Parágrafo. Podrán ser beneficiarias las Empresas Comunitarias, las Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria, del Plan Nacional Rehabilitación y del programa DRI u otras modalidades de asociación o integración de productores, siempre y cuando todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Beneficiarios.</i> Serán beneficiarios del Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y <u>de implementos para maquinaria agrícola</u>, los pequeños y medianos productores, de conformidad con lo establecido en los Decretos números 2179 y 1071 de 2015, o la norma que los reemplace o sustituya. Parágrafo. Podrán ser beneficiarias las Empresas Comunitarias, las Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria, del Plan Nacional Rehabilitación y del programa DRI u otras modalidades de asociación o integración de productores, siempre y cuando todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.</p>

Título: “Por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones”	Sin modificaciones para primer debate
<p>Artículo 3°. Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, con el objeto de modernizar la mecanización de la actividad agropecuaria realizada por los pequeños y medianos productores, los cuales deberán someter su maquinaria a un proceso de desintegración física total, por el cual recibirán un incentivo económico en los términos establecidos por el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. La maquinaria que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deben contar con una antigüedad igual o superior a 20 años, contados a partir de la fecha de matrícula con relación a la fecha de postulación.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá un 1 año a partir de la entrada en vigencia de la ley, para reglamentar las características de la maquinaria agrícola de la que trata el presente artículo, y por la cual se otorgará un reconocimiento económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios por la desintegración física total de sus equipos.</p>	<p>Artículo 3°. Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u>, con el objeto de modernizar la mecanización de la actividad agropecuaria realizada por los pequeños y medianos productores, los cuales deberán someter su maquinaria a un proceso de desintegración física total, por el cual recibirán un incentivo económico en los términos establecidos por el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. La maquinaria que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deben contar con una antigüedad igual o superior a 20 años, contados a partir de la fecha de matrícula con relación a la fecha de postulación.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá un 1 año a partir de la entrada en vigencia de la ley, para reglamentar las características de la maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u> de la que trata el presente artículo, y por la cual se otorgará un reconocimiento económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios por la desintegración física total de sus equipos.</p>
<p>Artículo 4°. Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro). Créase el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de ejecutar o financiar la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley.</p> <p>El Fondo Nacional de Mecanización Agrícola deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones. 3. Recursos de cooperación internacional. 4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales. 	<p>Artículo 4°. Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro). Créase el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de ejecutar o financiar la desintegración física total de la maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u>, de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley.</p> <p>El Fondo Nacional de Mecanización Agrícola deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones. 3. Recursos de cooperación internacional. 4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.
<p>Artículo 5°. Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios. Con el objeto de promover la renovación del banco de maquinaria agrícola del país vía importación, podrán acceder al Incentivo de Cobertura Cambiaria del que trata el Decreto número 4390 del 2004, o la norma que lo reemplace o sustituya, y de manera exclusiva, los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.</p> <p>El Incentivo de Cobertura Cambiaria para importación de maquinaria agrícola solo se otorgará a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el mercado externo de maquinaria pesada de uso agropecuario, y cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.</p> <p>Parágrafo 1°. Las condiciones de operación del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, relacionadas con el monto y valor máximo a entregar por beneficiario, serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios. Con el objeto de promover la renovación del banco de maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u> del país vía importación, podrán acceder al Incentivo de Cobertura Cambiaria del que trata el Decreto número 4390 del 2004, o la norma que lo reemplace o sustituya, y de manera exclusiva, los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.</p> <p>El Incentivo de Cobertura Cambiaria para importación de maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u> solo se otorgará a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el mercado externo de maquinaria pesada de uso agropecuario <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u>, y cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.</p> <p>Parágrafo 1°. Las condiciones de operación del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u>, relacionadas con el monto y valor máximo a entregar por beneficiario, serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>

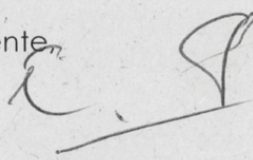
Título: “Por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones”	Sin modificaciones para primer debate
<p>Parágrafo 2°. El otorgamiento del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola no representará causal de exclusión para acceder a beneficios como el Incentivo de Capitalización Rural u otros apoyos gubernamentales para los pequeños y medianos productores.</p> <p>Parágrafo 3°. No serán beneficiarios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, los agentes intermediarios, comercializadores, importadores u otros agentes diferentes a los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 2°. El otorgamiento del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola <u>y de implementos para maquinaria agrícola</u> no representará causal de exclusión para acceder a beneficios como el Incentivo de Capitalización Rural u otros apoyos gubernamentales para los pequeños y medianos productores.</p> <p>Parágrafo 3°. No serán beneficiarios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, <u>ni de implementos para maquinaria agrícola</u>, los agentes intermediarios, comercializadores, importadores u otros agentes diferentes a los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Línea especial de crédito para maquinaria agrícola.</i> Con el objeto de financiar con condiciones competitivas la adquisición de maquinaria agrícola para pequeños y medianos productores se creará una línea especial de crédito compensado por un valor de 300.000 smlmv anuales para este segmento, con una tasa final de interés real de cero (0%) para pequeños productores (IPC+0%) E.A., y de IPC + 2% E.A, o su equivalente en DTF o IBR para medianos productores, con un plazo total de hasta 72 meses y un periodo de gracia de hasta 24 meses. Esta línea especial de crédito será estructurada y administrada por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Los recursos necesarios para el subsidio de tasa de interés serán apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación (PGN).</p>	<p>Artículo 6°. <i>Línea especial de crédito para maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola.</i> Con el objeto de financiar con condiciones competitivas la adquisición de maquinaria agrícola para pequeños y medianos productores se creará una línea especial de crédito compensado por un valor de 300.000 smlmv anuales para este segmento, con una tasa final de interés real de cero (0%) para pequeños productores (IPC+0%) E.A., y de IPC + 2% E.A, o su equivalente en DTF o IBR para medianos productores, con un plazo total de hasta 72 meses y un periodo de gracia de hasta 24 meses. Esta línea especial de crédito será estructurada y administrada por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Los recursos necesarios para el subsidio de tasa de interés serán apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación (PGN).</p>
<p>Artículo 7°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones para primer debate.</p>

V. Proposición

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable al Proyecto de ley número 11 de 2017 Senado**, por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones y, propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar primer debate favorable.

Atentamente,

Atentamente,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar las medidas necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que permitirá mejorar los niveles de mecanización del campo colombiano, a través de la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola, y de implementos para maquinaria agrícola, incrementar la productividad, reducir los costos de producción y lograr la especialización de los factores productivos; que de forma continua contribuyen al mejoramiento de las condiciones

socioeconómicas de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Artículo 2°. *Beneficiarios*. Serán beneficiarios del Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, los pequeños y medianos productores, de conformidad con lo establecido en los Decretos números 2179 y 1071 de 2015, o la norma que los reemplace o sustituya.

Parágrafo. Podrán ser beneficiarias las Empresas Comunitarias, las Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria, del Plan Nacional Rehabilitación y del Programa DRI, u otras modalidades de asociación o integración de productores, siempre y cuando todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.

Artículo 3°. *Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, con el objeto de modernizar la mecanización de la actividad agropecuaria realizada por los pequeños y medianos productores, los cuales deberán someter su maquinaria a un proceso de desintegración física total, por el cual recibirán un incentivo económico en los términos establecidos por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. La maquinaria que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deben contar con una antigüedad igual o superior a 20 años, contados a partir de la fecha de matrícula con relación a la fecha de postulación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá un 1 año a partir de la entrada en vigencia de la ley, para reglamentar las características de la maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola de la que trata el presente artículo, y por la cual se otorgará un reconocimiento económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios por la desintegración física total de sus equipos.

Artículo 4°. *Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro)*. Créase el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de ejecutar o financiar la desintegración física total de la maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria

agrícola, de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley.

El Fondo Nacional de Mecanización Agrícola deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

Artículo 5°. *Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios*. Con el objeto de promover la renovación del banco de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola del país vía importación, podrán acceder al Incentivo de Cobertura Cambiaria del que trata el Decreto número 4390 del 2004, o la norma que lo reemplace o sustituya, y de manera exclusiva, los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.

El Incentivo de Cobertura Cambiaria para importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola solo se otorgará a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el mercado externo de maquinaria pesada de uso agropecuario y de implementos para maquinaria agrícola, y cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.

Parágrafo 1°. Las condiciones de operación del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, relacionadas con el monto y valor máximo a entregar por beneficiario, serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El otorgamiento del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola no representará causal de exclusión para acceder a beneficios como el Incentivo de Capitalización Rural u otros apoyos gubernamentales para los pequeños y medianos productores.

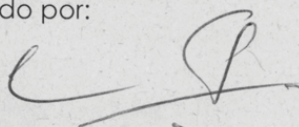
Parágrafo 3°. No serán beneficiarios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, ni de implementos para maquinaria

agrícola, los agentes intermediarios, comercializadores, importadores u otros agentes diferentes a los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 6°. *Línea especial de crédito para maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola.* Con el objeto de financiar con condiciones competitivas la adquisición de maquinaria agrícola para pequeños y medianos productores se creará una línea especial de crédito compensado por un valor de 300.000 smlmv anuales para este segmento, con una tasa final de interés real de cero (0%) para pequeños productores (IPC+0%) E.A., y de IPC + 2% E.A., o su equivalente en DTF o IBR para medianos productores, con un plazo total de hasta 72 meses y un periodo de gracia de hasta 24 meses. Esta línea especial de crédito será estructurada y administrada por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Los recursos necesarios para el subsidio de tasa de interés serán apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Artículo 7°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Presentado por:

ERNESTO MACÍAS TOVAR
 Senador de la República
 Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 31 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se deroga el Decreto
número 902 de 2017.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2017

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 31 de 2017 Senado, por medio de la cual se deroga el Decreto número 902 de 2017.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República me hiciera, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedo a rendir informe de **ponencia positiva** para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente, del proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El día veintiséis (26) de julio de 2017, los Senadores Carlos Felipe Mejía Mejía, Jaime Alejandro Amín Hernández, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Alfredo Rangel Suárez y Paloma Susana Valencia Laserna, radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 31 de 2017 Senado, *por medio de la cual se deroga el Decreto número 902 de 2017.*

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 634 de 2017 del Congreso de la República. Por designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate conforme al Oficio CQU-CS-2004-2017 de fecha 30 de agosto de 2017.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El día 26 de septiembre de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz con las Farc, 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.

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.

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, solicitó al Congreso que, mediante una proposición le aprobara 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 República, se abstuvo de aprobar la proposición, mientras que la Cámara de Representantes sí lo realizó el 30 de noviembre de 2016, momento en el que infundadamente se consumaron los requisitos de la refrendación popular exigidos por la Constitución, dando paso a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016.

El referido Acto Legislativo número 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*”, fue aprobado el 7 de julio de 2016 por el Congreso de la República, siendo este una reforma constitucional que incorpora un procedimiento legislativo especial bajo un trámite preferencial para los proyectos de ley y de Acto Legislativo, así como para la expedición de decretos, 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.

Posteriormente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, la M. P. María Victoria Calle Correa, determinó

que la refrendación popular podía ser definida como “(i) un proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de la decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de autoridad democrática, (v) sin perjuicio de ulteriores espacios posibles de intervención ciudadana que garanticen una paz “estable y duradera”, concluyendo el máximo Tribunal Constitucional que ese marco conceptual se había cumplido, lo cual reafirmó la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016.

Ahora bien, el Acto Legislativo enunciado en su artículo 2° estableció una habilitación legislativa extraordinaria para que el Presidente de la República pudiera expedir decretos ley, habilitación que tenía las siguientes características: (i) *No podía usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.* (ii) *Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición,* (iii) *Es temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 1 de 2016¹.*

En consideración a lo anterior y en aras de dar cumplimiento a lo ordenado en el Acto Legislativo enunciado, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-174 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa, declaró exequible el Decreto-ley 121 de 2017 el cual adicionó un capítulo transitorio al Decreto número 2067 de 1991, “*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, estableciendo las reglas de la actuación procesal del Tribunal Constitucional, en el marco de Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

El artículo 3° del Decreto-ley 121 de 2017, señaló que para efectos del cumplimiento de lo previsto en el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz se sujetaría a las normas del Decreto número 2067 de 1991, y, en particular, a las siguientes reglas:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

“1. El magistrado sustanciador asumirá conocimiento del proceso dentro de los tres (3) días siguientes al reparto del respectivo expediente.

En el auto podrá disponer la práctica de pruebas que considere necesarias, ordenará las comunicaciones e invitaciones correspondientes, dispondrá que se fije en lista el proceso para la intervención ciudadana y ordenará que se corra traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

2. El término probatorio no podrá exceder de tres (3) días, contados a partir del día siguiente a la comunicación del auto que asuma conocimiento.
3. Vencido el periodo probatorio, el magistrado sustanciador tendrá dos (2) días para revisar y valorar el material probatorio.
4. Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento.
5. El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.
6. El magistrado sustanciador tendrá un plazo de diez (10) días para registrar el proyecto de fallo, contados a partir del día siguiente al vencimiento del término establecido para que el Procurador General rinda concepto.
7. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos dos (2) días, salvo cuando se trate de un caso de urgencia nacional.
8. A partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir”².

De igual forma, en el fallo proferido el 22 de marzo de 2017³, la Corte Constitucional estableció 4 parámetros que debían cumplirse, para que un decreto con fuerza de ley expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, mediante el Acto Legislativo número 01 de 2016 no tuviera que pasar por el Congreso de la República, y ellos son “(i) el ámbito temporal, (ii) la conexidad

teleológica, (iii) la congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, (iv) la estricta necesidad”⁴.

En relación al primer requisito, esto es, el aspecto temporal, se debe verificar que el decreto ley haya sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016, los cuales se cumplieron el pasado 29 de mayo de 2017; de otra parte está la conexidad teleológica la cual consiste en probar que el decreto ley es instrumental para “la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, lo cual supone entonces mostrar su potencial o bien para ‘facilitar’ o bien para ‘asegurar’ la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”⁵.

El tercer requisito que se debe cumplir para que un decreto ley expedido se ajuste al Acto Legislativo número 01 de 2016, es la congruencia que debe existir entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, es decir, que “debe haber conexidad probada entre la exposición de motivos y sus propias disposiciones”⁶, y finalmente el cuarto parámetro, siendo este tal vez el más importante, es la exigencia de la estricta necesidad, la cual “supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial”⁷.

Ahora bien, una vez enunciados los parámetros que debió acreditar el Gobierno nacional en la expedición de decretos con fuerza de ley, a continuación se pasará a explicar por qué mediante esta iniciativa legislativa se busca la derogatoria total del Decreto-ley 902 del 29 de mayo de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, comoquiera que el mismo no cumple con uno de los requisitos que ha exigido la Corte Constitucional, para evitar su paso por el Congreso de la República.

Al verificar el cumplimiento de los requisitos, se evidencia que el Decreto número 902 de 2017 fue expedido y publicado el 29 de mayo de 2017, es decir, dentro de los 180 días, cumpliendo con el aspecto de temporalidad; de igual forma, también se demuestra la conexidad teleológica en términos generales, comoquiera que el decreto da cumplimiento a uno de los puntos

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

² Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

³ Ibídem.

del acuerdo final, este el primero, denominado “*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*”.

La tercera regla relacionada con la congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, también se acredita, al existir una conexidad entre la exposición de motivos y su articulado, no obstante, al corroborar el último requisito, se encuentra que la estricta necesidad no se configura, comoquiera que la Corte Constitucional fue muy clara en señalar que durante la **“implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2° demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente.”**⁸ (Negrilla fuera del texto original).

Asimismo, la Corte ha señalado que **“la exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado”**⁹.

En consideración a lo anterior, se debe señalar que los argumentos esgrimidos por el Gobierno nacional para expedir el Decreto-ley 902 de 2017, no se enmarcan en la existencia de una necesidad urgente, comoquiera que tan solo se fundamentan en **“la necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra”**¹⁰ y en que **“la irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera urgente en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición (...)”**¹¹, no obstante, estos considerandos no se ajustan a los criterios que enmarcan la estricta necesidad, siendo estos **“(i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales**

salvaguardados con la medida, (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos”¹².

Así las cosas, los motivos que llevaron al Gobierno nacional a la expedición del Decreto-ley 902 de 2017, no obedecen a necesidades apremiantes que pudiesen poner en peligro la implementación del acuerdo final, por el contrario, esa normatividad trata temas que perfectamente pueden ser desarrolladas en el marco del procedimiento legislativo ordinario, lo cual permite colegir que el primer presupuesto que se exige para que se configure la estricta necesidad, como lo es la urgencia, no se cumple.

De otra parte, el Decreto-ley 902 es un cuerpo normativo que requiere de una amplia deliberación política, al regular asuntos de trascendencia nacional, como lo es el ordenamiento de la propiedad rural, específicamente la adjudicación y formalización de la tierra, siendo el Congreso de la República la autoridad competente e idónea para deliberar y estudiar esos temas, al ser el representante del pueblo colombiano y configurar una colectividad pluralista y garantista de la multiculturalidad, además de contar con un procedimiento deliberativo, en el que todos los afectados e interesados pueden intervenir y exponer sus argumentos.

Lo anterior, también encuentra sustento en que durante la socialización del Decreto-ley 902, si bien se agotó la consulta previa con las comunidades indígenas, no ocurrió lo mismo con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comoquiera que según lo manifestado por el Gobierno nacional **“no fue posible llegar a un acuerdo con ellas”**¹³, hecho este que reafirma, que el Decreto-ley 902 de 2017, contiene aspectos que deben ser discutidos y concertados en un debate amplio, al afectar a varios sectores poblacionales, entre ellos las comunidades étnicas.

En consideración a lo enunciado, resulta innecesario entrar a analizar los otros dos criterios que enmarcan la estricta necesidad, comoquiera que al no configurarse los dos primeros, en especial la urgencia como criterio rector del uso excepcional de las facultades presidenciales, consagradas en el Acto Legislativo número 01 de 2016, de inmediato se desnaturaliza la figura de la estricta necesidad, lo cual conlleva a afirmar sin lugar a equívocos, que el Gobierno nacional debió acudir al Congreso de la República, para que fuera esta autoridad la encargada de debatir

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰ Exposición de motivos, Decreto-ley 902 de 2017, pg. 11.

¹¹ Exposición de motivos, Decreto-ley 902 de 2017, pg. 12.

¹² Procuraduría General de la Nación. Concepto número 006394 del 11 de julio de 2017.

¹³ *Ibidem*.

y aprobar los temas regulados por el Decreto-ley 902 de 2017.

Asimismo, resulta importante precisar que *“tradicionalmente la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada. Pero en el contexto del Acto Legislativo número 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnificación de la legislación (...). Todos estos instrumentos son aptos para lograr una regulación oportuna y técnica, con un sacrificio menor al principio democrático que el irrogado por un decreto con fuerza de ley. Por consiguiente, el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial”*¹⁴.

Retomando el Acto Legislativo número 01 de 2016 que confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley, con el fin de facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo firmado con las FARC, resulta necesario precisar que tales poderes legislativos tienen límites, tanto temporales como competenciales, de manera que solo podrán ser ejercidos por espacio de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional, esto es, el 1º de diciembre de 2016 (C-160/2017 y 174/2017) y no podrán usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requiera para su aprobación de mayorías calificadas o absolutas, ni decretar para impuestos.

Considerando la materia regulada por el Decreto-ley 902 de 2017, *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo número 01 de 2016, se evidencia el desbordamiento de tales poderes legislativos.

Más allá de la ilegitimidad íntegra del citado decreto en razón a la ausencia de refrendación popular del Acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC, como condición para la entrada en vigor de dicha reforma constitucional (artículo 5º), el establecimiento de un *“procedimiento único”* para llevar a cabo la formalización de la propiedad sobre bienes rurales de carácter privado, trasgrede las restricciones competenciales del Ejecutivo, en detrimento del principio democrático de la separación de poderes y la deliberación pública. En Sentencia C-332 de 2017, la Corte Constitucional recordó que *“se estará ante la sustitución del principio de separación de poderes cuando, a pesar de que en apariencia las funciones de los poderes públicos mantienen su distinción, se prevén enmiendas que inhabilitan el ejercicio de tales competencias o las hacen materiales impracticables”*.

Este *“Procedimiento Único”*, sustituye la aplicación de normas contempladas en los Códigos Civiles y General del Proceso en zonas focalizadas o fuera de ellas, a solicitud del interesado (artículos 36, 40 y 41 *ibídem*), lo cual corresponde a la competencia exclusiva e insustituible del Congreso de la República, mediante la expedición de la correspondiente ley.

Artículo 36. Formalización de predios privados. *En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.*

Los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y por ende formalicen la propiedad a los poseedores, serán susceptibles de ser controvertidos a través de la Acción de Nulidad Agraria de que trata el artículo 39 del presente decreto.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas (subrayado fuera del texto original).

La formalización se realizará cumpliendo los requisitos exigidos en los artículos 4º, 5º y 6º del presente decreto ley, en observancia de lo estipulado en el artículo 20.

(...)

Artículo 40. Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto número 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

La gestión de la Agencia Nacional de Tierras atenderá en todo momento los propósitos de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

En las zonas focalizadas se aplicará el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley de acuerdo al Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulado participativamente en los términos del artículo 45 (subrayado fuera del texto original).

(...)

Como consecuencia práctica de lo preceptuado, las disposiciones del Código Civil y el Código General del Proceso pierden su vigencia en situaciones reguladas especialmente por el Decreto-ley 902 de 2017. No cabe duda de que esta configuración de competencias supone la derogación material de estas codificaciones, con lo que se inobserva la restricción prevista en el Acto Legislativo número 01 de 2016 y el artículo 150.10 Constitucional, en la medida en que establece un procedimiento especial que excluye las correspondientes disposiciones contenidas en los mencionados códigos. Así, pues, siendo el efecto práctico de la aplicación del Decreto la inaplicación del Código Civil y General del Proceso en los asuntos

especialmente reglados, no será necesario que se afirme expresa o abiertamente que los mismos han quedado derogados para concluir en que sí lo están implícitamente.

Ahora bien, en consideración a que el procedimiento único es el elemento esencial del Decreto-ley 902 de 2017, su derogatoria implica ineludiblemente la de las restantes disposiciones del mismo, por lo que, en uso de sus facultades constitucionales, fundadas en lo dispuesto en el artículo 150.10 de la Carta y el artículo 2º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2016, corresponde al Congreso de la República regular en su integridad la materia a que alude la citada norma ejecutiva.

Lo expuesto, demuestra que el Presidente de la República se extralimitó en el uso de las facultades otorgadas en el Acto Legislativo número 01 de 2016, comoquiera que los argumentos que fundamentan la necesidad de tramitar un tema tan sustancial como lo es el ordenamiento de la propiedad rural, vía decreto-ley, no responden a las exigencias que el Tribunal Constitucional ha dispuesto, escenario que conlleva a solicitar la derogatoria total del Decreto-ley 902 de 2017, al haber sido expedido no solo bajo el abuso de unas facultades, que de buena fe le otorgó el Legislador al Presidente de la República, sino también en contravía del “principio democrático que entiende el consenso como único instrumento de producción normativa y legitimidad del poder público, rasgos esenciales y definitorios de la Constitución”¹⁵.

Fundamentación jurídica:

• Constitución Política

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos-ley dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

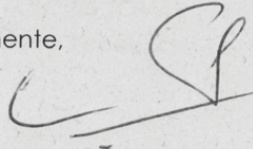
¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable** al Proyecto de ley número 31 de 2017 Senado, *por medio de la cual se deroga el Decreto número 902 de 2017*, sin modificaciones y propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate favorable.

Cordialmente,

Cordialmente,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se deroga el Decreto número 902 de 2017.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

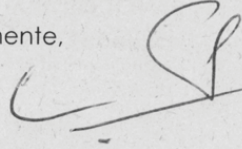
Artículo 1°. Deróguese el Decreto-ley 902 de 2017, “*Por el cual se adoptan medidas*

para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,



ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 815 - Jueves, 21 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 11 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones.....	1	
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 31 de 2017 Senado, por medio de la cual se deroga el Decreto número 902 de 2017.....	9	

