

C-094-18

Sentencia C-094/18

Referencia: RPZ-011

Revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El día 11 de enero de 2018 se recibió en la Secretaría General de esta Corporación el oficio OFI18-00001496/JMSC 110200, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, con el que se remitió copia auténtica de la Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”

2. Por medio de auto del 16 de enero de 2018 se asumió el conocimiento del asunto, el Magistrado Sustanciador decretó pruebas relacionadas con el trámite legislativo que cursó la norma en el Congreso de la República, ordenó correr traslado de las pruebas que se allegaran al Procurador General de la Nación, comunicó el inicio del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, y la Defensoría del Pueblo, para que, si lo estimaban oportuno, participaran en el asunto de la referencia.

Finalmente, en dicha providencia se invitó a intervenir en el proceso a las Universidades de

los Andes, Externado de Colombia, del Rosario, Javeriana, Nacional de Colombia, Libre, a la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC-, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, -DeJusticia-, al Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” y a la Comisión Colombiana de Juristas.

3. Mediante providencias del 2 de febrero, y del 4 y 31 de mayo del presente año se requirió a las Directivas del Congreso de la República para que enviaran las pruebas relacionadas con el trámite legislativo. El 27 de julio de 2018, una vez recaudado el material probatorio, el Despacho del Magistrado Sustanciador ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, fijar en lista la Ley, comunicar a las autoridades públicas e invitar a las instituciones respectivas.

4. El 21 de agosto del año en curso, mediante escrito de la misma fecha radicado en la Secretaría General de la Corte, el Procurador General de la Nación hizo llegar el respectivo concepto[1]. Durante el término de fijación en lista presentaron escritos de intervención la Presidencia de la República[2] y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[3].

II. NORMA OBJETO DE EXAMEN

A continuación se transcribe el texto de la Ley 1876 de 2017, conforme su publicación en el Diario Oficial No. 50.461 del 29 de diciembre de 2017.

LEY 1876 DE 2017

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria

y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

TÍTULO I.

OBJETO, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS.

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto 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.

Esta ley 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.

Todo lo anterior como herramientas fundamentales para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:

1. Sector agropecuario. Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos primarios.
2. Ordenamiento productivo y social del territorio. Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción), el uso eficiente del suelo, y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.
3. Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción,

administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario.

4. Innovación abierta o colaborativa. Se refiere al proceso de concepción y desarrollo de una innovación que ocurre en un marco de colaboración entre diversos actores o agentes, de modo que la innovación resulta altamente cohesionada con el entorno en el que se produce, y por ende cuenta con una mayor probabilidad de adopción y éxito. Además, permite reconocer los conocimientos, capacidades y experiencias de los actores y agentes que intervienen en la innovación.

5. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). Herramienta de planificación que define los objetivos estratégicos, estrategias y líneas de acción en materia de ciencia, tecnología e innovación sectorial para aumentar la competitividad, sostenibilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se formula para un período de 10 años.

6. Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria (Agenda I+D+i). Instrumento de planificación y gestión para la focalización de recursos y de acciones de I+D+i tendientes al fortalecimiento, dinamización y optimización del SNIA en torno al mejoramiento de la productividad y competitividad sectorial.

8. Comunidad Linkata. Comunidad temática dirigida a gestionar, divulgar y transferir conocimiento y tecnologías agropecuarias, con el fin de dinamizar y potenciar el relacionamiento entre los resultados del sector generador de I+D y los prestadores de servicios de asistencia técnica, asesoramiento, consultoría y extensión agropecuaria.

9. Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria. Los Sistemas Territoriales de Innovación (STI) son entendidos como sistemas complejos que favorecen y consolidan relaciones entre diferentes grupos de actores tanto públicos como privados, que articulados en redes de conocimiento tienen el propósito de incrementar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación abierta que emergen en un territorio particular establecido a partir del reconocimiento de interacciones específicas entre sus dimensiones biofísicas, culturales, institucionales, socioeconómicas, entre otras.

Los STI son espacios prácticos en los cuales los procesos de investigación, formación de capacidades, de aprendizaje interactivo, así como de transferencia de tecnología y extensión, establecen dinámicas conjuntas de articulación institucional que concretan, impulsan y consolidan los procesos de ciencia, tecnología e innovación en los territorios.

10. Redes de innovación. Conjunto de actores que interactúan a través del intercambio de conocimientos con el fin de compartir información, conceptos, aplicaciones, metodologías, experiencias y prácticas de trabajo.

11. Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). Instrumento de planificación cuatrienal que define los elementos estratégicos, operativos y financieros para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en el área de influencia de un departamento y sus municipios.

12. Extensión Agropecuaria. Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y la solución de problemas, en los niveles de la producción primaria, la poscosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en BPA, entre otros.

13. Ruralidad. Es el conjunto de interacciones sociales, económicas y culturales que se surten en espacios de baja e intermedia densidad poblacional y cuyas actividades económicas preponderantes están estrechamente relacionadas con el medio natural y sus encadenamientos productivos.

14. Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación Agropecuarios (PCTIA). Zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación agropecuaria basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la

competitividad regional.

15. Organización Comunitaria Todos aquellos productores agropecuarios organizados de forma asociativa, cooperativa, solidaria u otras formas de organización.

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Además de los definidos en la Constitución Política, en la Ley 489 de 1998, en la Ley 1454 de 2011 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el desarrollo, interpretación y aplicación de la presente ley se sustenta en los siguientes principios:

1. Articulación. Las acciones, instrumentos y estrategias desarrolladas en el marco del SNIA garantizarán la articulación de recursos, procesos y actores de los subsistemas que lo componen para el logro de los objetivos de innovación y competitividad, así como el relacionamiento coordinado y eficiente con los demás sistemas del Estado vinculados con el sector agropecuario, entre otros, el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), el Sistema Nacional de Educación (SNE), el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Sistema General de Regalías (SGR), y el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA).

2. Enfoque territorial. Las acciones, instrumentos y estrategias del SNIA se ejecutarán reconociendo la diversidad biológica (interacción suelo-ambiente-organismos vivos), y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios.

3. Enfoque diferencial. Las acciones y estrategias del SNIA se ejecutarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares en razón de su edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición especial, como es el caso de la condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.

4. Enfoque de asociatividad. Las acciones y estrategias del SNIA, en especial las del Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, se ejecutarán de manera preferencial para actores del sistema que participen mediante formas organizacionales y asociativas.

5. Ordenamiento social y uso productivo del territorio. Las acciones y estrategias del SNIA se ejecutarán atendiendo marcos normativos que definan el ordenamiento social y

productivo del territorio.

7. Desarrollo sostenible. Las acciones y estrategias del SNIA deberán procurar la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social de las actividades productivas en beneficio de las comunidades rurales.

8. Orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor. Las acciones y estrategias adelantadas en el marco del SNIA deberán responder a las necesidades de los productores agropecuarios en función de su vinculación efectiva al mercado, acorde con las características de cada producto o sistema de producción, y de su participación equitativa y eficiente en una o varias cadenas de valor.

9. Gradualidad y temporalidad. El subsidio a la tarifa del servicio público de extensión agropecuaria que se otorgue a los usuarios, será diferencial, decreciente y finito en el tiempo, en función de la mejora en las capacidades y condiciones de los productores, así como al logro de los objetivos propuestos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.

10. Propiedad Intelectual. Las acciones y estrategias del SNIA deberán garantizar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en materia de propiedad intelectual adoptadas por el país, y estarán orientadas a promover la innovación, competitividad y generación de valor agregado en el sector agropecuario, mediante el aprovechamiento de los instrumentos establecidos en dichas normas, en lo concerniente a la protección, uso y reconocimiento de la propiedad intelectual.

11. Productores como agentes de I+D+i. En el marco de las acciones del SNIA se favorecerá la participación de los productores agropecuarios como agentes de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

12. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Las acciones y estrategias del SNIA deberán contribuir progresivamente a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, entendida esta como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad, y bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

TÍTULO II.

SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA.

ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA (SNIA). Créase el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1286 de 2009 el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El SNIA está integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario, así como por los entes públicos, privados o mixtos, y demás actores que desarrollen o promuevan actividades científicas, tecnológicas o de innovación para el sector. Paralelamente colabora con el SNCCTI en la identificación de políticas y prácticas para la promoción de la innovación asociada a otras actividades de la economía rural, donde los productores agropecuarios también participan.

ARTÍCULO 5o. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA (SNIA). El SNIA está integrado por los siguientes subsistemas:

1. Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario.
2. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria.
3. Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

ARTÍCULO 6o. ESPACIOS DE ARTICULACIÓN. En desarrollo del principio de articulación, el SNIA debe operar bajo la coordinación sistemática de las instituciones públicas y privadas nacionales, regionales y locales. Los espacios de coordinación serán, entre otros, el Consejo Superior del SNIA y los comités técnicos que este defina; las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria creadas por las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis); los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea); los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR); las redes de innovación y

los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria.

ARTÍCULO 7o. OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA (SNIA). Son objetivos generales del SNIA los siguientes:

1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país a través de la articulación y armonización con las políticas nacionales y regionales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario.
2. Promover e implementar las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, formación, gestión del conocimiento, transferencia de tecnología, capacitación e innovación, protección sanitaria y fitosanitaria y de inocuidad, a través de las entidades competentes, que permitan a los productores agropecuarios optimizar su actividad productiva para aprovechar las oportunidades de mercado.
3. Articular de manera efectiva la investigación y el desarrollo tecnológico con el servicio de extensión agropecuaria, para asegurar una oferta tecnológica orientada a la innovación y pertinente a las necesidades de los productores y demás actores involucrados en las cadenas de valor agropecuarias.
4. Articular la investigación y el desarrollo tecnológico sectorial con las acciones de formación y capacitación del Sistema Nacional de Educación, para contribuir con la generación de capacidades y competencias en innovación de todos los actores del sector agropecuario.
5. Articular las acciones de formación y capacitación para la innovación agropecuaria con los objetivos y necesidades del servicio de extensión agropecuaria.
6. Gestionar participativamente el conocimiento y los saberes locales, ancestrales y tradicionales de los productores del sector agropecuario, e incorporarlos en los procesos de I+D+i.
7. Promover la integración de los sistemas de información y servicios de soporte al sector agropecuario para que operen en red como plataforma de gestión para la innovación.
8. Vincular los procesos de investigación, desarrollo tecnológico, extensión e innovación

agropecuaria nacional con estrategias, avances y experiencias que se desarrollen en el ámbito internacional, siempre que aporten a dar soluciones a las problemáticas nacionales.

9. Promover la conformación de redes de innovación para la gestión del conocimiento y en función de los Sistemas Territoriales de Innovación.

10. Fomentar la formación y el relevo generacional de recurso humano altamente capacitado para I+D+i de acuerdo al Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuario (PECTIA).

ARTÍCULO 8o. CONSEJO SUPERIOR DEL SNIA. Créase el Consejo Superior de SNIA como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos aquellos aspectos que se relacionen con el SNIA, articulado con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de que trata el artículo 12 de la Ley 1286 de 2009. Sus funciones son:

1. Recomendar los mecanismos que garanticen la articulación del SNIA al SNCCTI, así como entre los componentes, interfaces, subsistemas y órganos de gestión de los mismos, para lograr un desarrollo incremental de la coordinación y cooperación de los actores a nivel nacional y territorial.

2. Recomendar los marcos regulatorios adecuados para temas como propiedad intelectual, bioseguridad y acceso a recursos genéticos, entre otros, considerando siempre las mejores prácticas y las normas internacionales en la materia e incentivando la I+D+i dentro de un escenario de sostenibilidad de la biodiversidad.

3. Sugerir instrumentos de política pública que ayuden a mitigar los riesgos de innovar a nivel de unidades productivas, promuevan el desarrollo de financiamiento para la innovación, y ayuden a promover la cultura de la innovación.

4. Recomendar los instrumentos e indicadores que permitan el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos del SNIA y sus subsistemas.

5. Recomendar los lineamientos que deben ser considerados para la elaboración del PECTIA.

6. Analizar y presentar las solicitudes y recomendaciones de las mesas de ciencia, tecnología e innovación que se eleven al Consa.

8. Recomendar los lineamientos para la construcción del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación y la entidad responsable de su formulación y seguimiento a nivel nacional y territorial.

9. Recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estrategias para la planificación, implementación, evaluación y seguimiento de la política de extensión agropecuaria y mecanismos para su financiación.

10. Proponer lineamientos para la identificación de necesidades en materia de extensión agropecuaria, y criterios de priorización y focalización de los usuarios del servicio a nivel territorial, que podrán ser acogidos por las autoridades territoriales para diseñar los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA).

11. Constituir, cuando se requiera, comités técnicos de trabajo en cada uno de los subsistemas definidos por esta ley.

12. Expedir su propio reglamento.

13. Las demás funciones que le señale la ley.

14. Proponer alternativas que garanticen la participación real de las mujeres y jóvenes rurales en los procesos y herramientas ofrecidas por el SNIA.

ARTÍCULO 9o. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá.

2. El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), o un Subdirector delegado.

3. El Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o un Subdirector delegado.

4. El Ministro de Educación Nacional, o su Viceministro delegado.
5. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su Viceministro delegado.
6. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su Viceministro delegado.
7. El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias, o un subdirector delegado.
8. El Director Ejecutivo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), o un Director Nacional delegado.
9. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o un Subgerente Nacional delegado.
10. El Presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), o un Vicepresidente delegado.
11. El Presidente del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa).
12. Un representante de las universidades cuyas acciones de formación, extensión y/o investigación tengan vínculo con el sector agropecuario, a través del Rector o su Vicerrector delegado.
13. Cinco representantes de los productores agropecuarios, uno será el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o su Vicepresidente delegado, un representante de las organizaciones comunitarias, un representante de las comunidades indígenas, un representante de las Comunidades Negras, Afrodescendiente Raizales y Palenqueros (NARP) y una representante de la mujer rural. Estos cuatro últimos representantes serán elegidos por sus organizaciones, según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.
14. Un representante de las asociaciones de profesionales vinculados al sector agropecuario.
15. Dos representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

PARÁGRAFO 1. Los miembros del Consejo Superior del SNIA se reunirá al menos una vez cada seis (6) meses, y podrá invitar a sus sesiones a distintos actores, públicos y privados, cuando lo considere pertinente. El Presidente del Banco Agrario de Colombia o su Vicepresidente delegado, y el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), o un Subdirector delegado serán invitados permanentes del Consejo Superior.

PARÁGRAFO 2. Para cumplir con las funciones establecidas en el presente artículo, los miembros del Consejo presentados en el artículo 8º en los numerales 1-11 podrán reunirse cuando lo consideren conveniente.

PARÁGRAFO 3. La Secretaría Técnica será ejercida por la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA. Las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Superior del SNIA son:

1. Convocar a los miembros del Consejo a las respectivas sesiones presenciales o no presenciales.
2. Recibir y hacer seguimiento a los documentos relacionados con la gestión del Consejo Superior del SNIA y de los Comités Técnicos de Trabajo conformados.
3. Rendir en cada sesión del Consejo un reporte de gestión sobre las actividades desarrolladas por las entidades participantes del SNIA.
4. Controlar y custodiar los documentos sobre asuntos sometidos a consideración del Consejo.
5. Elaborar las actas del Consejo y ajustarlas de acuerdo a las observaciones planteadas por los miembros.
6. Verificar el quórum y suscribir las actas conjuntamente con el Presidente del Consejo.
7. Dar soporte a los comités técnicos que se creen por parte del Consejo Superior del SNIA.

8. Preparar los documentos técnicos necesarios para las sesiones del Consejo Superior.

9. Las demás actividades que le sean asignadas por el Consejo.

ARTÍCULO 11. PLAN ESTRATÉGICO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA (PECTIA). El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), así como la Agenda I+D+i que lo integra, constituyen el marco orientador de la política de CTI para el sector agropecuario. Sus avances y resultados serán incorporados en la Plataforma Siembra.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de la elaboración y actualización del PECTIA, en coordinación con el DNP, Colciencias y Corpoica. Todos los planes, programas, proyectos e iniciativas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria a ser financiados con recursos públicos, deberán estar enmarcados en dicho plan. Sin perjuicio de que la administración de los recursos se realice bajo la normativa que le aplique según la fuente. La actualización del PECTIA se realizará al menos cada cuatro años.

ARTÍCULO 12. MESAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA. Las Comisiones Regionales de Competitividad crearán las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo de los Sistemas Territoriales de Innovación. Las mesas estarán conformadas por representantes de las organizaciones de cadenas regionales, las organizaciones de productores agropecuarios, las organizaciones comunitarias, los representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, del sector agropecuario con presencia en la región, las instituciones de educación superior, especialmente las universidades, las entidades sectoriales de nivel territorial y un representante de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis), entre otros, además serán presididas por las Secretarías de Agricultura Departamentales, o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 13. FUNCIONES DE LAS MESAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN AGROPECUARIA RESPECTO AL SNIA. Las funciones de las mesas son:

1. Articular los actores locales en torno a los sistemas territoriales de innovación para la

generación, acumulación, difusión, aplicación y apropiación de conocimientos y tecnologías del sector agropecuario en su territorio.

2. Garantizar que la generación y adopción de conocimiento y tecnologías del sector agropecuario se haga con sujeción a las normas ambientales y de ordenamiento social y productivo del territorio.

3. Adoptar el PECTIA y la Agenda Dinámica Nacional de I+D+I como el marco orientador para la planificación, priorización, financiación, ejecución y evaluación de las apuestas de investigación, desarrollo e innovación agropecuaria de nivel territorial.

4. Elevar, a través de su presidente, solicitudes y recomendaciones en materia de ciencia, tecnología e innovación al Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa).

5. Impulsar la creación de Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación Agropecuarios (PCTIA), en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1753 de 2015, como mecanismo para promover la gestión de conocimiento, la transferencia y escalamiento de la tecnología, y el establecimiento de vínculos de colaboración entre los diversos actores del SNIA y en relación con los demás actores del SNCCTI, en beneficio de la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias definirán los criterios para la priorización de zonas para la conformación de los PCTIA.

ARTÍCULO 14. CONCURRENCIA DE FUENTES DE FINANCIACIÓN. Las acciones, programas y proyectos que se adelanten en desarrollo de la presente ley podrán ser financiados, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos propios de los entes territoriales.

2. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.

3. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.

4. Los recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo a las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

5. Los instrumentos financieros creados en el marco del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

6. Los recursos de cooperación internacional.

7. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

PARÁGRAFO 1. Las entidades de nivel nacional, que ejecuten recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a actividades de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria y en especial a la prestación de servicios de extensión agropecuaria, asistencia técnica agropecuaria o similares, deberán hacerlo de conformidad con la presente ley.

PARÁGRAFO 2. A través del Presupuesto General de la Nación se dispondrán los recursos requeridos para dar soporte a la operación del SNIA, en correspondencia con las funciones que esta ley define para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación y Corpoica, de acuerdo con el marco de gasto de mediano plazo del sector.

ARTÍCULO 15. FONDO NACIONAL DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. Créase el Fondo Nacional para el Servicio de Extensión Agropecuaria (FNEA) como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por subcuentas departamentales y/o subsectoriales, adscrito y bajo la administración de la Agencia de Desarrollo Rural. El FNEA se fondeará con los recursos de que trata el artículo 14 de la presente ley y tendrá como objeto la financiación de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria ejecutado a través de los PDEA.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA) dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 16. VEEDURÍA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL SNIA. El Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural coordinará con cada subsistema del SNIA la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y principios del SNIA, en el marco de un proceso de mejora continua. La sociedad civil podrá hacer veeduría de las acciones, estrategias y resultados del SNIA en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), así mismo podrá presentar a las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces sus sugerencias, quejas o denuncias.

CAPÍTULO I.

SUBSISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROPECUARIO.

ARTÍCULO 17. SUBSISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROPECUARIO. Créase el Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario como parte integral del SNIA definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, con el objetivo de orientar, planificar, implementar y evaluar las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, e innovación que se ejecutan en el ámbito agropecuario.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias coordinarán el Subsistema de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, para lo cual se articularán con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria o quien haga sus veces en los términos de la Ley 1286 de 2009 y con los demás actores del SNCCTI a través de las instancias definidas para ello.

ARTÍCULO 18. ACTORES DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROPECUARIO. Serán actores del Subsistema de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Ciencia y Tecnología (Colciencias).
2. El Departamento Nacional de Planeación (DNP).
3. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

4. La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).
5. Los Centros Nacionales de Investigación y Desarrollo del Sector Agropecuario (Ceni).
6. Las Instituciones de Educación Superior (IES), con sus grupos de investigación.
8. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).
9. Los gremios de la producción.
10. Las organizaciones de cadena.
11. Los centros de investigación internacionales con acciones en el país.
12. Las empresas del sector agropecuario que cuentan con unidades de I+D+i.
13. Los productores y asociaciones de productores del sector agropecuario.
14. Los demás que ejecuten acciones en el marco de este subsistema.

CAPÍTULO II.

SUBSISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA INNOVACIÓN AGROPECUARIA.

ARTÍCULO 19. SUBSISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA INNOVACIÓN AGROPECUARIA. Créase el Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria como parte integral del SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para coordinar la planificación, implementación, financiación y evaluación de las acciones de formación y capacitación que impacten directamente el proceso de I+D+I en el sector agropecuario.

Este subsistema velará por la calidad y pertinencia de los programas de formación y capacitación dirigidos a generar competencias para la investigación, el desarrollo tecnológico, la extensión agropecuaria y la innovación, a través de la expedición de lineamientos y políticas orientadas a dichos objetivos, entre otras acciones.

El Ministerio de Educación será el coordinador del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria, para lo cual se articulará con los demás actores del SNIA, principalmente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las instancias que se definan para ello.

ARTÍCULO 20. ACTORES DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA INNOVACIÓN AGROPECUARIA. Serán actores del subsistema:

1. El Departamento Nacional de Planeación (DNP).
2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
3. El Ministerio de Educación Nacional (MEN).
4. El Departamento Administrativo Nacional de Ciencia y Tecnología (Colciencias).
5. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
6. La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).
7. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
8. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).
9. Los colegios o asociaciones de profesionales relacionadas con el sector agropecuario.
10. Las Secretarías de Educación y Agricultura Departamentales y Municipales, o las que hagan sus veces.
11. Las Instituciones de Educación Superior.
12. Las instituciones o entidades del Sistema Nacional de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET) que tengan programas de educación técnica, tecnológica, profesional y de posgrado dirigidos a atender necesidades del sector agropecuario.
13. Los colegios agropecuarios que responden a la formación media técnica en este ámbito.

14. Las instituciones de educación no formal que impartan programas educativos relacionados con el sector agropecuario.
15. Las personas o entidades que desarrollen actividades de educación informal agropecuaria, según los criterios a reglamentar en la presente ley.
16. Los docentes y estudiantes de programas relacionados con el sector agropecuario y rural.
17. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).
18. Los demás que ejecuten acciones en el marco de este subsistema.

CAPÍTULO III.

SUBSISTEMA NACIONAL DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA.

ARTÍCULO 21. SUBSISTEMA NACIONAL DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. Créase el Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria como parte integral del SNIA, definido como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, para orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el coordinador del Subsistema de Extensión Agropecuaria.

1. El Departamento Nacional de Planeación (DNP).
2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
3. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
4. La Agencia de Renovación del Territorio (ART).
5. La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).
6. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
7. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

8. El Banco Agrario de Colombia.
9. Las Secretarías de Agricultura Departamental y Municipal, o quien haga sus veces.
10. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).
11. Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA).
12. Las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario (EPSEA), y demás prestadores de este servicio.
13. Asociaciones de profesionales del sector agropecuario.
14. Los gremios, asociaciones, organizaciones comunitarias, organizaciones de jóvenes o mujeres y productores del sector agropecuario.
15. Las Instituciones de Educación Superior y los colegios agropecuarios.
16. El Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa).
17. Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea).
18. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR).
19. Los demás que ejecuten acciones en el marco de este subsistema.

ARTÍCULO 23. SOPORTE AL SUBSISTEMA NACIONAL DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. Se entiende por soporte al Subsistema todas aquellas acciones orientadas a proveer y mejorar las capacidades, herramientas e instrumentos requeridos para ejecutar los servicios de extensión agropecuaria. Así mismo la sistematización de experiencias exitosas en la prestación de los servicios de extensión, que permita identificar y replicar buenas prácticas así como consolidar las competencias de los prestadores.

Corpoica o quien haga sus veces, será el coordinador de dicho soporte, para lo cual trabajará en red con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y los demás actores del SNIA, de los Sistemas Territoriales y las redes de innovación en el marco de sus

competencias. La Agencia de Desarrollo Rural proveerá los elementos para alinear los procesos de soporte con la implementación de los servicios.

PARÁGRAFO. Como parte del soporte al subsistema, se podrán desarrollar herramientas con el fin de dar a conocer la oferta de profesionales y empresas prestadoras de servicios de extensión agropecuaria, asistencia técnica y/o consultoría especializada. La comunidad Linkata de la Plataforma Siembra podrá contribuir con dicho objetivo.

TÍTULO III.

PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA.

ARTÍCULO 24. SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. La extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

La competencia frente a la prestación del servicio público de extensión corresponde a los municipios y distritos, quienes deberán armonizar sus iniciativas en esta materia, con las de otros municipios y/o el departamento al que pertenece, a fin de consolidar las acciones en un único plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Este servicio deberá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para ello. Sin perjuicio de que dichas EPSEA sean entidades u organizaciones de diversa naturaleza.

ARTÍCULO 25. ENFOQUE DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. El enfoque bajo el cual operará el servicio público de extensión agropecuaria debe contemplar los siguientes aspectos, que se desarrollarán en función del diagnóstico previo que se realice a los usuarios:

1. Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de

las habilidades, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios, para ejecutar apropiadamente las gestiones y labores que demande su actividad productiva, entre otras, actividades técnico-productivas y/o de adecuación y transformación de la producción primaria, administrativas, financieras y crediticias, informáticas, de mercadeo y de comercialización; así como para la convivencia y el desarrollo rural pacífico.

2. Desarrollo de las capacidades sociales integrales y el fortalecimiento de la asociatividad, que permita la organización de los productores para gestionar colectivamente y de manera eficiente las entradas (insumos y factores productivos) y salidas (alimentos, materias primas y productos con valor agregado) de sus sistemas de producción. Así mismo, la promoción del desarrollo empresarial, de las organizaciones de segundo piso, y la conformación de redes de productores, mujeres y jóvenes rurales, entre otras.

3. Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de apoyo, adopción o adaptación de tecnologías y productos tecnológicos, apropiación social del conocimiento, y solución de problemáticas, principalmente a través de la innovación abierta o colaborativa, la investigación participativa y el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

4. Gestión sostenible de los recursos naturales, de modo que los productores hagan uso eficiente de los recursos, suelo, agua, biodiversidad, etc., e integren prácticas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.

5. Desarrollo de habilidades para la participación de los productores en espacios para la retroalimentación de la política pública sectorial, además del empoderamiento para autogestionar la solución de sus necesidades.

ARTÍCULO 26. TASA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. Créase una tasa retributiva de servicios que se causará por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en los términos de los artículos 24 y 25 de la presente ley. Los departamentos a través de sus Asambleas, establecerán por medio de ordenanza la tasa por el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, así como su sistema y método que tendrá en cuenta para la definición de costos que servirán de base para la determinación de las tarifas, la conformación de los sistemas territoriales de innovación en caso de que dichos sistemas sean conformados. La misma ordenanza que establezca la tasa para el servicio

público de extensión agropecuaria deberá señalar la autoridad pública autorizada para fijar la tarifa. La tasa estará a cargo de los usuarios del servicio.

Las Asambleas Departamentales, en la formulación del proyecto de ordenanza de que trata el presente artículo, deberán acoger el régimen jurídico que reglamenta el servicio público de extensión agropecuaria, así como las directrices técnicas, jurídicas, financieras, administrativas y lineamientos de política, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que los usuarios accedan al subsidio de que trata el artículo 28 de la presente ley.

PARÁGRAFO. El recaudo de la tasa tendrá como destinación única, la financiación de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cargo de los municipios.

ARTÍCULO 27. TRANSFERENCIA DEL RECAUDO DE LA TASA A LOS MUNICIPIOS. En casos donde se defina que la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, será recaudada por un ente distinto al municipio, dicho ente deberá transferirle los recursos recaudados, de forma trimestral al municipio que los genera. Los departamentos ejercerán seguimiento a la realización de dicha transferencia, garantizando que la misma se ejecute en las condiciones del presente artículo.

ARTÍCULO 28. SUBSIDIO A LA TARIFA DE LA TASA POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIO. La tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria deberá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos de los numerales 1, 2, 3 y 4 de que habla el artículo 14 de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa que apliquen a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada. Entre otros los criterios de priorización del subsidio serán los siguientes:

1. Puntaje y nivel en el Sisbén.

2. La condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.
3. La condición de mujer rural de conformidad con la Ley 731 de 2002.
4. La condición de beneficiario del Fondo de Tierras en los términos del Decreto-ley 902 de 2017.
5. Población objetivo de los Planes de Acción para la Transformación Regional, PATR, de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) definidos en el Decreto-ley 893 de 2017.
6. Población objetivo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA, del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en los términos del Decreto-ley 896 de 2017.
7. Población objetivo de los Planes y Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de conformidad con el Decreto 2364 de 2015.
8. Población incluida en Planes y Programas de Desarrollo Rural y/o Agropecuario promovidos por el MADR.
9. La clasificación de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.

El subsidio de la tarifa que se otorgue a los usuarios será diferencial, temporal y decreciente en el tiempo, respondiendo a la mejora en las capacidades y condiciones de los productores, así como al logro de las metas y objetivos propuestos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.

PARÁGRAFO 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a financiar subsidios a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuaria se girarán a los departamentos y/o municipios, previo cumplimiento de la reglamentación, los lineamientos de política, y las directrices técnicas, jurídicas, financieras y administrativas que se constituyan como determinantes de dicho subsidio, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

PARÁGRAFO 2. Los usuarios que cumplan con los criterios de priorización definidos en los

numerales 1, 2, 3 y 4 y hagan parte de la población objetivo definidos en los numerales 5, 6, 7 u 8 del presente artículo, serán beneficiados con el subsidio de 100%.

PARÁGRAFO 3. La gradualidad en el otorgamiento del subsidio tendrá en cuenta los logros y progresos de los beneficiarios del servicio de extensión, en términos de los enfoques definidos en el artículo 25 de la presente ley.

ARTÍCULO 29. PLANES DEPARTAMENTALES DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA (PDEA). El Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) es el instrumento de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del SNIA, definirá los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia. El PDEA debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

1. Líneas productivas priorizadas a atender mediante los servicios de extensión agropecuaria, sus limitantes y requerimientos.
2. Población objeto del servicio caracterizada respecto a sus condiciones socioeconómicas, culturales y productivas.
4. Los objetivos, indicadores y metas en términos de productividad, competitividad y generación de ingresos.
5. La planificación financiera y de gastos asociados a la prestación del servicio.
6. Programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercados y provisión de bienes, servicios e infraestructura sectorial, con los cuales deba articularse el servicio de extensión agropecuaria.
7. Las acciones regionales de manejo sostenible de los recursos naturales, de gestión del riesgo agroclimático, y de adaptación al cambio climático a ser integradas al sector a través del servicio público de extensión agropecuaria.
8. Los sistemas territoriales de innovación, alianzas interinstitucionales, redes e iniciativas orientadas a la innovación agropecuaria regional, que deban ser articuladas con el servicio público de extensión agropecuaria.

9. La articulación con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros. En el caso de que el PDEA incluya productores ya beneficiados por la parafiscalidad agropecuaria, en la definición de la tarifa del servicio no se tendrá en cuenta el aporte correspondiente.

10. Programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria.

11. Desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar, apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria.

PARÁGRAFO 1. La cobertura geográfica del PDEA será flexible, respondiendo a las particularidades de los territorios. En tal sentido el PDEA deberá organizar sus acciones en cualquiera de las siguientes dimensiones: municipal, por grupo de municipios, provincial, por cuenca, por subregión, por sistema territorial de innovación, o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento. En los territorios donde converjan varios departamentos, estos podrán acordar acciones articuladas para atender su población. El PDEA deberá presentarse cada cuatro años junto con el Plan de Desarrollo Departamental a la Asamblea, para su correspondiente aprobación.

PARÁGRAFO 2. El PDEA debe guardar coherencia con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes Agropecuarios Municipales y los Planes de Ordenamiento Territorial y la normativa ambiental. En todo caso deberá consultar las herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad que contribuyan con los procesos de planificación del sector agropecuario expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas.

PARÁGRAFO 3. En todos los casos el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) será el espacio de diálogo local de las necesidades e iniciativas que se propongan y se concierten en el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. La participación de los productores agropecuarios en dicho Consejo se dará de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 101 de 1993.

PARÁGRAFO 4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de miembro de los órganos de dirección de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, deberá adelantar acciones para informar y facilitar la articulación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria con los planes y programas de que trata el numeral 9 del presente artículo.

PARÁGRAFO 5. La Agencia de Desarrollo Rural, a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, adelantará un acompañamiento técnico a las Secretarías de Agricultura Departamentales en su tarea de planificación, seguimiento y evaluación del servicio.

PARÁGRAFO 6. Se realizarán audiencias públicas regionales para la socialización y la construcción colectiva de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria – PDEA.

PARÁGRAFO transitorio. Un año después de entrar en vigencia la presente ley, cada Gobernación Departamental deberá presentar el PDEA ante la Asamblea para su aprobación por el periodo de gobierno que reste en cada departamento.

PARÁGRAFO transitorio. Durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

CAPÍTULO I.

USUARIOS Y PRESTADORES DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA.

ARTÍCULO 30. USUARIOS. Los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que de manera voluntaria soliciten la prestación de dicho servicio, en razón a que ejecutan en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la clasificación de usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios de que trata el presente título.

ARTÍCULO 31. REGISTRO DE USUARIOS. Para efectos de la prestación del servicio, los

productores deberán estar inscritos en el registro de usuarios que disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para esto, los usuarios deberán solicitar su inscripción en el registro ante el municipio correspondiente al lugar donde se ubiquen sus predios. El municipio velará por la veracidad de la información consignada en el registro. El Departamento velará porque los municipios y distritos actualicen el registro durante los primeros tres (3) meses de cada año.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá la interoperabilidad de sus sistemas de información, para incorporar y actualizar la información pertinente en el registro de usuarios del servicio de extensión agropecuaria.

ARTÍCULO 32. ENTIDADES PRESTADORAS. Las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (Epsea) podrán ser las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades y demás instituciones de educación superior, Agencias de Desarrollo Local (ADL), entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas, organizaciones o asociaciones de productores, entre otros que tengan por objeto la prestación del servicio de extensión o asistencia técnica agropecuaria, cumpliendo los requisitos de habilitación de que trata el artículo 33 de la presente ley. También podrán prestar el servicio consorcios o uniones temporales entre los tipos de actores anteriormente descritos, siempre que estos cumplan los requisitos de habilitación.

ARTÍCULO 33. HABILITACIÓN DE ENTIDADES PRESTADORAS. Para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria toda Epsea deberá registrarse y cumplir los requisitos que para ello disponga la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). El registro y los requisitos se orientarán a garantizar que estas cumplan como mínimo los siguientes aspectos:

1. Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias.
2. Experiencia relacionada con la prestación del servicio.
3. Capacidades para desarrollar los planes de extensión agropecuaria - PDEA, según los enfoques establecidos para los mismos, de acuerdo con el artículo 25 de la presente ley.

4. Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación.

5. Capacidad financiera.

6. Constitución y situación legal conforme.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) reglamentará los requisitos de que trata el presente artículo, habilitará las Epsea, publicará y actualizará el registro correspondiente.

ARTÍCULO 34. PROMOCIÓN DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA. La Secretaría de Agricultura Departamental, o quien haga sus veces, en coordinación con los municipios y las Unidades Territoriales de la Agencia de Desarrollo Rural, promocionará el servicio, de manera que la sociedad en general tenga información sobre su ejecución.

ARTÍCULO 35. SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE EPSEAS. Los municipios seleccionarán y contratarán, individual o colectivamente, a la o las Espsea que prestarán el servicio de extensión agropecuaria en su territorio. Para ello deberán aplicar los siguientes requisitos, sin perjuicio de lo contemplado en la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables:

1. Que exista convenio o contrato de asociación entre los municipios, o los municipios y el departamento para adelantar el proceso de selección y contratación de la o las Epsea de manera colectiva, cuando así se convenga.

2. Que se encuentren en la lista de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (Epsea) habilitadas, publicado por la Agencia de Desarrollo Rural.

3. Que la oferta del servicio responda adecuadamente a las demandas y requerimientos, plasmados en el PDEA a ejecutar. Para lo cual deberá contar con visto bueno del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea) o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuando la propuesta aplique a un solo municipio.

4. Que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata el Capítulo IV del presente título den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria.

5. Que no se encuentran sancionadas de conformidad con el Capítulo V del presente título.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural estarán facultados para contratar Epseas que presten el servicio público de extensión agropecuaria de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

El presente artículo se reglamentará dentro de los primeros seis meses de entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 36. CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, pondrá a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

ARTÍCULO 37. CONTRATO DE APRENDIZAJE. La prestación del servicio de extensión agropecuaria a través de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) deberá permitir que los estudiantes de último semestre o ciclo, de programas de pregrado en los niveles técnico profesional, tecnológico y universitario, en el campo de las ciencias agropecuarias, sociales, administrativas y otras relacionadas con el desarrollo rural, lleven a cabo sus prácticas a través de contratos de aprendizaje con las Epsea, en los términos de la Ley 789 de 2002 y los Decretos 933 y 2585 de 2003, o los que los modifiquen o sustituyan.

Las funciones desarrolladas por los estudiantes estarán orientadas a mejorar sus competencias profesionales y laborales, por tanto la ejecución del contrato de aprendizaje deberá contar con plena supervisión de la institución de educación en la cual se encuentre matriculado y de la Epsea que lo vincule.

PARÁGRAFO: La selección y asignación de los estudiantes al servicio público de extensión agropecuaria considerará los criterios de priorización del subsidio definidos en el artículo 28 de la presente ley, con el fin de maximizar su concurrencia con los mismos.

CAPÍTULO II.

UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA Y CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL.

ARTÍCULO 38. UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA. Los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico al sector, levantamiento de información, y demás actividades relacionadas con su naturaleza.

Las Umata podrán prestar el servicio de extensión agropecuaria en los términos del presente Capítulo, y sin perjuicio de los servicios que tuvieran a cargo.

Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo de las Umata en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones.

PARÁGRAFO 1. Para ser funcionario de la Umata se exigirán como requisitos ser profesional en el área de agronomía, veterinaria, zootecnia, biología, ingeniería forestal o agroalimentaria, administración agropecuaria, tecnología agropecuaria, técnico agropecuario, bachiller agropecuario y profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental y pesquero. Su vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera administrativa.

PARÁGRAFO 2. Para ser Director de Umata es obligatorio acreditar título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental o pesquero, así como una experiencia en el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años.

PARÁGRAFO 3. Los territorios indígenas podrán constituir las Unidades de Asistencia Técnica

Agropecuaria, Umatas según los usos y costumbres de las comunidades.

ARTÍCULO 39. GENERACIÓN DE CAPACIDADES DE LAS UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA (UMATA). El Gobierno nacional, los departamentos y los municipios, de conformidad con las apropiaciones presupuestales disponibles, fortalecerán las habilidades y capacidades de las Umata a través de la Actualización tecnológica, el conocimiento de la estructura y oferta institucional del sector agropecuario, y la promoción del acceso a esta por parte de los productores.

ARTÍCULO 40. CENTROS PROVINCIALES DE GESTIÓN AGROEMPRESARIAL (CPGA). Los municipios podrán asociarse o autorizar la asociación de las Umata, como respuesta a las demandas identificadas por provincia, cuenca, subregión o cualquier otro tipo de organización territorial dentro de un departamento, e incluso en relación con otros departamentos; dicha asociación se podrá dar para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios, articulación institucional, apoyo logístico del sector, levantamiento de información y demás actividades que promuevan el desarrollo agropecuario y rural.

PARÁGRAFO 1. Los CPGA estarán conformados por los municipios que voluntariamente se asocien, haciendo constar su voluntad en el correspondiente convenio de asociación y en los estatutos que determinen la forma y condiciones de operación de tales centros. Lo anterior supone la supresión de las Umata para evitar la duplicidad de funciones.

Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo del CPGA en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones. En el manejo de los recursos, el CPGA observará los principios del sistema presupuestal, contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los contratos que celebren, se sujetarán a las normas sobre contratación administrativa.

PARÁGRAFO 2. Las Secretarías Departamentales de Agricultura, o quien haga sus veces, tendrán la responsabilidad de coordinar la constitución, operación y consolidación de los CPGA.

PARÁGRAFO 3. Para ser funcionario o director de CPGA aplican los mismos requisitos de los párrafos 1 y 2 del artículo 37 de la presente ley.

PARÁGRAFO 4. Los recursos destinados para los CPGA no serán considerados como gastos de funcionamiento de los señalados en la Ley 617 de 2000.

CAPÍTULO III.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

ARTÍCULO 41. SEGUIMIENTO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el DNP, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental o quien haga sus veces, realizarán el seguimiento a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará al menos una (1) vez al año verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las Epsea habilitadas; así mismo lo hará sobre el cumplimiento de los requisitos de las Umata y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. Este porcentaje se incrementará en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan esta verificación de manera rápida y costo-efectiva.

ARTÍCULO 42. EVALUACIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura Departamental, evaluará la prestación del servicio de extensión agropecuaria de acuerdo a los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA para el efecto, para lo cual establecerá los criterios y la periodicidad de la evaluación. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique.

CAPÍTULO IV.

INFRACCIONES, SANCIONES Y PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO.

ARTÍCULO 43. ENTIDAD SANCIONADORA. La facultad sancionatoria establecida en el presente capítulo corresponde a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), quien adelantará los

procesos sancionatorios a través de sus Unidades Técnicas Territoriales.

El procedimiento administrativo sancionatorio se adelantará de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en lo no dispuesto por esta se hará de manera subsidiaria por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), Título III, Capítulo III, artículo 47 y siguientes de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011, y demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

ARTÍCULO 44. INFRACCIONES. Con el fin de evitar conductas que afecten las acciones del Subsistema de Extensión Agropecuaria, en particular la prestación del servicio de extensión agropecuaria, y sin perjuicio de las demás acciones administrativas, penales o civiles a que haya lugar, se considerará como infracción el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial las conductas que se describen a continuación:

1. Infracciones de las EPSEA:

a) Incumplimiento de las obligaciones planteadas en los PDEA, o en el contrato de prestación de servicios de extensión agropecuaria.

b) Prestar el servicio de extensión agropecuaria sin estar debidamente habilitado para el efecto.

c) Presentar documentación falsa o irregular para efectos de la habilitación.

d) Destinar los recursos asignados a los PDEA para fines distintos a la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

2. Infracciones de los usuarios:

b) No ejecutar las acciones de extensión agropecuaria acordadas con la Epsea, sin justificación.

ARTÍCULO 45. SANCIONES Y SU GRADUALIDAD. Las sanciones a imponer por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se clasifican como leves, graves o gravísimas dependiendo del tipo de infracción en que se haya incurrido. La infracción de la EPSEA del

literal a) del artículo 43 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato, graves cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales y gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de estos elementos y adicionalmente se altere el orden público, económico, social o ambiental.

La infracción de la EPSEA del literal b), c) y d) del artículo 44 de la presente ley se considerarán como graves si se comprueba la culpa del infractor y gravísimas si se comprueba el dolo del infractor.

La infracción de los usuarios del literal a) del artículo 44 de la presente ley será grave si se comprueba la culpa del infractor y gravísima si se comprueba dolo del infractor.

La infracción de los usuarios del literal b) del artículo 44 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento de la acción de extensión no altere el orden público, económico, social o ambiental, grave cuando con el incumplimiento de la acción de extensión se compruebe la culpa del infractor y altere el orden económico, social o ambiental y gravísima cuando con el incumplimiento se compruebe el dolo del infractor y altere el orden social, económico o ambiental.

Las sanciones serán:

1. Para las EPSEA, inhabilitación temporal o permanente, y multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea leve; multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea grave y hasta dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea gravísima.

2. Para los usuarios, suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y suspensión definitiva del servicio de extensión agropecuaria cuando la infracción sea gravísima.

PARÁGRAFO 1. Las conductas leves podrán ser subsanadas por parte de los usuarios o de las Epsea que logren mitigar el impacto de sus conductas, caso en el cual no se impondrán

sanciones.

PARÁGRAFO 2. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como autoridad sancionatoria podrá hacer el cobro coactivo de las multas que se impongan y que estén debidamente ejecutoriadas.

TÍTULO IV.

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 46. REGLAMENTACIÓN. Para efectos de su implementación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará las materias técnicas objeto de la presente ley.

ARTÍCULO 47. 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.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

GREGORIO ELJACH PACHECO.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

RODRIGO LARA RESTREPO.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

GUILLERMO ABEL RIVERA FLÓREZ.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA.

La Ministra de Educación Nacional,

YANETH GIHA TOVAR.

III. INTERVENCIONES

DE ENTIDADES PÚBLICAS

1. Presidencia de la República[4].

Solicita declarar la exequibilidad de la Ley bajo control. En primer lugar, menciona que la disposición (i) fue expedida siguiendo el procedimiento dispuesto en el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”; (ii) constituye un desarrollo necesario del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final); y (iii) su contenido material es respetuoso de la Constitución y de los instrumentos que se integran a ella a través del Bloque de Constitucionalidad.

De un lado, analiza la competencia del Congreso de la República para la expedición de la Ley 1876 de 2017 en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, explica la importancia de la

Ley para el desarrollo e implementación del Acuerdo Final y su conexidad con este. Por otra parte, revisa el contenido de la Ley 1876 con el propósito de demostrar que es compatible con la Constitución. En ese sentido, la intervención se concentra en evidenciar que la Ley 1876 de 2017 cumple con el requisito de conexidad propio del trámite especial para promulgar leyes que implementen el Acuerdo Final, respeta y desarrolla la Constitución, al tiempo que es respetuosa de la Constitución y las normas que se integran a ella.

Dentro del contexto general, la intervención plantea que el Estado ha propuesto políticas públicas y regulación legal para que el sector agropecuario sea más competitivo y contribuya a la mejoría de las condiciones de vida de los pobladores rurales. No obstante, señala que para crear condiciones necesarias para aumentar la competitividad del campo es necesario contar con asistencia técnica e inversión en investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

Bajo este contexto, pone de presente que surge la necesidad de establecer una nueva estrategia que permita prestar los servicios de asistencia técnica a los productores agropecuarios, así como el ajuste del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial (SNCTA). En este ejercicio analiza las limitantes de la Ley 607 de 2000 con el fin de proponer un ajuste normativo que recoja los retos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo, la Misión para la Transformación del Campo y el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Punto donde considera, cobra relevancia la expedición de la Ley 1876 de 2017.

En ese orden, y dadas las condiciones existentes en el sector agropecuario, sostuvo que la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA), permiten mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario del país, a través de programas como el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

De manera puntual, afirma que la Ley 1876 de 2017, facilita la implementación del Acuerdo Final, y desarrolla lo consagrado en el acápite de Asistencia Técnica (1.3.3.2.) del Punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, que establece “el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación”, ello como parte de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

establecidos en el numeral 1.3. del Acuerdo Final.

Así, advierte que el contenido de la ley bajo examen, constituye un condicionante para la materialización de la transformación estructural del campo colombiano pretendida por el Acuerdo Final. Específicamente, contribuye al cumplimiento del compromiso de implementar Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, en este caso relacionados con la Asistencia Técnica y la Educación Rural en el sector agropecuario, para su oportuno desarrollo. Afirmando que de la efectiva puesta en marcha de estos planes depende parte del éxito del proceso de paz, puesto que tal condición resulta efectiva, en la medida en que la población rural, pueda poner a producir la tierra y vivir de la actividad agropecuaria en condiciones de bienestar y buen vivir.

Indica también que la disposición facilita la implementación de Acuerdo Final en razón a que la innovación y la tecnología son la mejor forma de impulsar el desarrollo en el sector agropecuario, ya que ofrecen alternativas eficientes y soluciones a problemas de diferente índole en todas las etapas de la producción, de manera sostenible, así como facilita la información para tomar mejores decisiones de política pública.

En ese orden de ideas, considera que el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) establecido mediante la Ley 1876 de 2017, facilita y asegura la implementación del Acuerdo de Paz en la medida que organiza una institucionalidad clara (estrategias, planes, plataformas, procedimientos, financiación, seguimiento y evaluación) para que las autoridades, en coordinación con los diferentes actores a lo largo del país, dirijan los esfuerzos y los recursos hacia el mismo objetivo de mejorar la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector agropecuario colombiano a través de la investigación, los desarrollos tecnológicos y la formación y capacitación en la materia.

En cuanto al análisis de conexidad plantea que en cumplimiento de este requisito, la Ley 1876 de 2017 (i) tiene un vínculo cierto y verificable, entendiendo por este una relación de medio a fin necesaria en la que pueda constatarse que sin la norma a expedir (medio) la implementación del Acuerdo Final (fin) se ve obstruida; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación del Acuerdo; y (iii) no regula aspectos diferentes, ni desborda el ámbito de asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo.

Explica la conexidad objetiva, señalando que el contenido material de la Ley 1876 de 2017,

pretende generar condiciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final y para la terminación del conflicto en razón a que, atiende de manera general al pilar del Acuerdo Final relativo a la Reforma Rural Integral. Esto por cuanto permite la implementación de medidas materiales orientadas al desarrollo del sector agropecuario en beneficio de la población rural colombiana, a través del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y del Servicio Público de Extensión Agropecuaria. A la vez, contribuye a la implementación de los Puntos 3 y 4 del Acuerdo Final, relativos al Fin del Conflicto y a la Solución del Problema de las Drogas Ilícitas, respectivamente, porque permite la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil al ofrecerles un futuro en el sector agropecuario que implica además una alternativa a los cultivos ilícitos.

En cuanto a la conexidad estricta o teleológica señala que frente al nivel externo, el artículo 1° de la Ley 1876 deja claro el vínculo entre la Ley y un componente específico y concreto del Acuerdo Final, cuando “establece que se busca la implementación de herramientas fundamentales para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario”, a través de acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión en el marco de procesos de innovación, lo cual se relaciona con el punto 1.3. del Acuerdo Final, relativo a los “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral”, que hace parte del primer pilar del Acuerdo sobre la Reforma Rural Integral.

De manera concreta, considera que la Ley 1876 busca la implementación inmediata de medidas materiales para el desarrollo del sector agropecuario dentro del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y del Servicio Público de Extensión Agropecuaria que dan cumplimiento al compromiso específico adquirido por el Gobierno de crear e implementar, como parte de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, planes en materia de Desarrollo Social, en concreto respecto de la educación rural.

Frente al nivel interno, plantea que la exposición de motivos de la Ley 1876 da cuenta del vínculo entre las motivaciones que dieron origen a la Ley y las medidas establecidas en la misma para el cumplimiento del fin específico relacionado con el Acuerdo Final. Por un lado, el Gobierno identifica “la necesidad de analizar los resultados de la implementación de la Ley 607 de 2000 para proponer una nueva estrategia que permita prestar los servicios de asistencia técnica a los productores agropecuarios” y así “proponer un ajuste normativo que

recoja los retos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo, la Misión para la Transformación del Campo y el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”, y por otro lado, explica cómo el contenido de la Ley objeto de estudio, atiende el Punto 1 del Acuerdo Final, sobre Reforma Rural Integral, en particular respecto del “compromiso 1.3.2.2. sobre Educación Rural”, parte del numeral 1.3.2. relativo al Desarrollo Social 3.2., y respecto del numeral 1.3.3.2. sobre las propuestas de estímulos al sector agropecuario, entre las que se encuentra la prestación de la asistencia técnica agropecuaria, por lo cual esta Ley es necesaria para cumplir con parte de los objetivos del Acuerdo Final a través de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

En ese orden de ideas, supone que la Ley 1876 establece herramientas, instrumentos y mecanismos en materia de innovación, investigación, tecnología, conocimiento, formación y capacitación en el sector agropecuario que permiten mejorar su productividad, competitividad y sostenibilidad y de ese modo desarrollar el sector para contribuir a la transformación estructural del campo, creando condiciones de buen vivir y bienestar para la población rural.

Por último, advierte que la Ley 1876 de 2017 se construyó a partir de la experiencia obtenida tras dieciséis años de aplicación de la Ley 607 de 2000, de donde se rescataron figuras exitosas como las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, o los Centros Provinciales de Gestión Agro empresarial – CPGA, pero se incorporaron nuevos elementos necesarios, como la posibilidad de que se fijen tasas por la prestación de servicios de asistencia técnica (ahora extensión agropecuaria) por autoridades territoriales, así como la vinculación de la reciente Agencia de Desarrollo Rural – ADR, entidad encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, promoviendo, estructurando y llevando a cabo planes y proyectos para el sector, a lo largo del país con su presencia territorial, en conjunto con las diferentes instancias y autoridades territoriales.

Así, concluye con la exposición de un análisis material de constitucionalidad donde, a su parecer muestra como la Ley 1876 de 2017 no sólo tiene una relación estrecha con el Acuerdo Final, sino que es respetuosa de la Constitución y materializa algunos de sus principios y disposiciones. Plantea un análisis del articulado por bloques, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

1.1.-Objeto (art. 1o). El objeto de la Ley no presenta problemas de constitucionalidad. Por el contrario, muestra que la ley se estructura en concordancia con los mandatos constitucionales y legales. Establece herramientas fundamentales para lograr que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, soporten efectivamente los procesos de Innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano. Ello a través de la creación y de la implementación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) como un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), y del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, lo que implica la asignación de funciones y competencias a las entidades del orden nacional y territorial que componen el SNIA.

Advierte que la asignación de funciones y competencias a las entidades del orden nacional y territorial en el marco del SNIA y de la prestación del servicio público de extensión agropecuaria no tiene reserva de ley orgánica.

Señala también que la Ley 1876 de 2017 no regula aspectos fundamentales o nucleares del reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales, pues la asignación de funciones y competencias a las diferentes entidades del orden nacional y territorial respecto del SNIA y de la prestación del servicio de extensión agropecuaria no es un asunto medular de la distribución de competencia nivel nación-territorio. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dicho contenido de la Ley 1876 no está sometido a ley orgánica, por lo que no existe al respecto ningún problema de constitucionalidad.

Adicionalmente, aduce que el propósito de la Ley es concordante con los mandatos constitucionales (arts. 1o, 2°, 13, 25, 64 y 65 de la Carta Política).

1.2.- Definiciones y Principios (arts. 2o y 3o). La aplicación de la Ley 1876 de 2017 se orienta por las definiciones y los principios que se señalan en sus artículos 2° y 3°, principios que son de carácter transversal y permiten el cumplimiento del objeto de la Ley. De igual forma, da un enfoque diferencial, que consiste en el reconocimiento de las particularidades y características propias de las comunidades que habitan en el medio rural.

Incorpora también una visión más amplia de innovación entendiendo que es un proceso en el cual diversos actores y agentes aportan y participan para lograr la gestión y apropiación

del conocimiento, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación de forma más pertinente y colegiada.

Igualmente, aborda dinámicas de innovación bajo el principio de articulación no sólo entre diversas instituciones, instancias y actores, sino también entre recursos y procesos, para hacer efectiva la implementación de la política de innovación agropecuaria y lograr los objetivos de la Ley. Adicionalmente, se establece la importancia de alinear esta política con las acciones adelantadas entorno al ordenamiento social y productivo de la propiedad, así como reconocer que la orientación al mercado y la vinculación a las cadenas de valor permiten garantizar una política enfocada al desarrollo económico y social del sector rural. Asimismo, plantea el principio de desarrollo sostenible, el cual aporta una visión de ordenamiento territorial que considera el buen manejo de los recursos naturales y del ecosistema, sin restarle importancia a los aspectos económico y social del campo colombiano.

Así las cosas, el objeto y los principios que orientan la aplicación de la Ley 1876 de 2017 no solo son respetuosos de la Constitución, sino que se identifican con principios y disposiciones concretas de la Carta Política (art. 10, 13, 61, 65 y 288 Superiores), por lo cual la desarrollan y materializan.

2. Título II: Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA (arts. 4° a 23). Sostiene que para la puesta en marcha del SNIA y el cumplimiento de su objeto, la Ley propone una arquitectura del sistema basada en subsistemas (Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria, Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria), los cuales están definidos como el conjunto de políticas, instrumentos y actores, así como las relaciones que estos promueven, con el objetivo de orientar, planificar, implementar y evaluar las acciones a desarrollar en cada uno de sus ámbitos.

Los ámbitos de estos subsistemas se orientan hacia: i) la gestión y apropiación del conocimiento, la generación de tecnologías y productos tecnológicos, la provisión de servicios tecnológicos, entre otros, en el marco de las acciones de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario; ii) en el ámbito de las acciones de la extensión agropecuaria, se busca el desarrollo de competencias, habilidades y capacidades en los productores para la gestión de su actividad productiva, la conformación de organizaciones, la incorporación de

prácticas y tecnologías y el empoderamiento para gestionar el desarrollo y mejoramiento de su calidad de vida; y iii) en cuanto al ámbito de la formación y capacitación para la Innovación, se enfocan los esfuerzos en el aseguramiento la calidad y pertinencia de sus programas, buscando fortalecer los perfiles de los actores en el territorio, Independientemente del rol que jueguen en el proceso de innovación agropecuaria.

Expone que la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), como parte del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), y compuesto por sus tres subsistemas, es la mejor manera de organizar y dinamizar el conjunto de actores, relaciones, recursos y reglas que permitan desarrollar las herramientas para lograr que la investigación, el desarrollo tecnológico, la transferencia de tecnología, la formación y la extensión agropecuaria soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.

Así mismo, sostiene que dicho sistema deberá definir los mecanismos de organización, articulación y gobernanza a partir de los tres ámbitos en los que se expresa un sistema de innovación, como son (i) la investigación y desarrollo tecnológico, (ii) la extensión agropecuaria y (iii) la formación y capacitación para la innovación que se conformarán como subsistemas del SNIA.

En desarrollo del principio de articulación, menciona que el SNIA cuenta con espacios a nivel nacional y regional que permiten concertar e implementar sus acciones, y coordinarse con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI). Es así como el Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (CONSEA), los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), y las Comisiones Regionales de Competitividad, son espacios donde se planifica, implementa y evalúa la política de innovación agropecuaria. Para el cumplimiento de sus funciones, el SNIA se apoya en un Consejo Superior que integra diferentes entidades relacionadas con esta materia entre las cuales se encuentran Colciencias y CORPOICA, el cual dará lineamientos para la operatividad e implementación del SNIA. Además, el SNIA promueve la conformación y/o dinamización de redes de innovación y los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria, que contribuyen a la convergencia de diferentes actores para la gestión de

las soluciones a las necesidades sectoriales en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

Afirma que con el objetivo de capitalizar los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colciencias entorno a la planificación a mediano y largo plazo de la CTI agropecuaria, en apoyo con otras disposiciones que se han venido trabajando desde el 2012, la Ley 1876 contempla el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y la Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación.

En algunas de sus apreciaciones señala también, que la disposición, mantiene el deber de prestación del servicio público de extensión agropecuaria a cargo de las autoridades territoriales, siguiendo lo señalado en la Ley 715 de 2001 (Título VI – Participación de Propósito General). Así mismo, habilita fuentes de financiación posibles para que el Gobierno pueda cumplir con el mencionado compromiso.

Finalmente indica que el SNIA es respetuoso de la autonomía de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior y compatible con la descentralización administrativa (art. 1o C.P.). Así como también con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 ib.). Todo esto en la medida en que son las autoridades territoriales las que determinan sus necesidades y tienen la responsabilidad de prestar el servicio de extensión agropecuaria, mientras que las instancias nacionales apoyan esta dinámica ejerciendo funciones de asesoría, de coordinación y de administración.

De las anotadas circunstancias, precisa que el funcionamiento del SNIA y de sus subsistemas se rige por el propósito de proteger el campo colombiano y sus trabajadores, lo cual redundará en la materialización de las disposiciones constitucionales generales sobre la promoción de la prosperidad y la vigencia de un orden justo (art. 2 C.P.), la igualdad (art. 13 C.P.) y el trabajo en condiciones dignas (art. 25 C.P.), y de las disposiciones constitucionales específicas sobre la protección y garantía de una mejor calidad de vida para los trabajadores agrarios a través de la prestación de servicios de educación y asistencia técnica y de la promoción de la investigación y de la transferencia de tecnología (arts. 64 y 65 ib.).

3. Título III: Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria (artículos 24 a 45)

3.1.- Prestación del servicio de extensión agropecuaria (artículos 24 a 29). Frente a este grupo de artículos afirma que la Ley 1876 de 2017 propone un cambio de enfoque respecto a los servicios de acompañamiento al productor que permita ampliar su ámbito de la asistencia técnica a la extensión agropecuaria. En consecuencia, se plantea el acompañamiento integral a los productores agropecuarios para que incorporen en su actividad productiva prácticas, productos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y al desarrollo integral de la población rural.

Respecto a la planificación del servicio de extensión agropecuaria, prevé la articulación de los actores, estrategias y herramientas con una visión de desarrollo con enfoque territorial, lo que implica el liderazgo de los gobiernos departamentales en colaboración con sus municipios, y con base en el Plan de Desarrollo Departamental, el Plan de Ordenamiento Territorial y demás herramientas de planificación aportadas por el Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural y sus entidades adscritas.

Entre otros aspectos, también señala que la Ley no sólo permite el financiamiento a partir de todo tipo de fuente de recursos, sino que establece un subsidio y una tasa para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria orientados al logro de los objetivos propuestos en los PDEA, sin olvidar el enfoque diferencial.

De igual forma, precisa que las disposiciones relativas a la prestación del servicio de extensión agropecuaria son respetuosas de la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 C.P.), del principio de legalidad tributaria (art. 338 C.P.), de la igualdad (art. 13 C.P.) y de los deberes estatales frente a la población agraria (arts. 64 y 65 C.P.). Además, la creación de la tasa retributiva de servicios por la prestación del servicio de extensión agropecuaria va en línea con el artículo 338 de la Carta Política que consagra el principio de legalidad tributaria.

3.2.- Usuarios y prestadores del servicio de extensión agropecuaria (artículos 30 a 37). A este respecto, aduce que la Ley 1876 determina como se definen los usuarios y los prestadores del servicio de extensión agropecuaria. Así, como los grupos que deben definirse en desarrollo del principio de enfoque diferencial y reconociendo las diversas formas de producción agropecuaria existentes en el territorio. Ello definiendo criterios de

clasificación, caracterización y focalización de los usuarios, buscando la equidad en las condiciones de acceso al servicio para todos los beneficiarios.

Afirma que la Ley 1876 incluye disposiciones sobre la habilitación de las entidades prestadoras del servicio de extensión agropecuaria (EPSEAS) y su selección y contratación por parte de los municipios, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Agencia de Desarrollo Rural y sobre las oportunidades de capacitación y certificación de competencias laborales tanto a los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria como a los estudiantes de pregrado.

Concluye señalando que el contenido de los artículos se enmarca en la potestad de configuración del legislador y permite el cumplimiento de importantes deberes del Estado como garantizar la igualdad material (art. 13 C.P.) tanto para los usuarios como para los prestadores del servicio y promover el acceso de los trabajadores agrarios al servicio de educación y asistencia técnica (art. 64 C.P.).

3.3. Unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria y centros provinciales de gestión agroempresarial (artículos 38 a 40). Afirma que se definirán estrategias para su participación y articulación con el SNIA. Ello, con el ánimo de capitalizar la institucionalidad territorial entorno a la prestación del servicio de asistencia técnica, como son las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA). Además, el sistema deberá proporcionar las herramientas para brindar el soporte al Subsistema de Extensión Agropecuaria, para vincular el servicio con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.

Sobre el particular, no percibe inconveniente en materia constitucional y concluye que las disposiciones son una muestra del aprovechamiento de la capacidad instalada y del uso del andamiaje y la Infraestructura institucionales existentes por parte del SNIA para su funcionamiento.

3.4. Seguimiento y evaluación (artículos 41 y 42). Muestra como el SNIA y sus subsistemas están sujetos al seguimiento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural y a la evaluación por parte de estos y el Departamento Nacional de Planeación el diseño e implementación incluye la participación de todos los actores

involucrados en el proceso de innovación, en particular, para la ejecución de los servicios de asistencia técnica y/o extensión agropecuaria.

En ese orden, considera que el seguimiento y la evaluación son acciones típicas y necesarias en el marco de una política pública y su implementación, que se contemplan desde el diseño de la política pública y permiten la verificación de resultados, retroalimentación y adopción de medidas tendientes al logro de los objetivos de esta.

3.5.- Infracciones, sanciones y procedimiento sancionatorio (artículos 43 a 45). Explica que el fundamento de la necesidad de establecer sanciones se deriva del compromiso de regulación y supervisión de la calidad del servicio, con el objeto de determinar faltas y sanciones en el Subsistema de Extensión Agropecuaria.

Frente a lo cual afirma que el procedimiento administrativo sancionatorio se regirá, en lo no dispuesto en esta ley, por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Además, entiende que la Agencia de Desarrollo Rural deberá respetar toda la jurisprudencia constitucional en la materia. Disposiciones que están en armonía con la Carta Política puesto que se justifica en las facultades de inspección, vigilancia y control en cabeza del Estado.

2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[5]. Solicita la declaratoria de exequibilidad de la Ley bajo examen. El interviniente pone de presente que su propósito es dar “alcance a la intervención presentada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 2 de agosto de 2018”, en ese sentido, secundarla y complementarla. En consecuencia, plantea que la Ley 1876 de 2017 es de gran importancia para la implementación del Acuerdo Final, pues ésta habilita institucionalmente al Estado para el cumplimiento de sus compromisos, ofreciendo alternativas productivas a corto plazo que permitan i) la reincorporación a la vida civil de los excombatientes; ii) la reconversión productiva de los cultivos ilícitos; y iii) opciones de acciones concretas como medidas de reparación.

Inicialmente, expone lo establecido en el Acuerdo Final en relación con la Reforma Rural Integral, los grupos previstos de Planes Nacionales como estímulos a la productividad, así como también, explica los compromisos del Gobierno Nacional en la materia. En ese sentido, señala que la Ley 1876 de 2017 facilita y asegura la implementación del Acuerdo de Paz, en razón a que garantiza i) alternativas productivas que permitan a la población

rural poner a producir la tierra y vivir de la actividad agropecuaria en condiciones de bienestar y buen vivir; ii) alternativas productivas para la población rural, entre ella, los integrantes de las FARC-EP que se reincorporan a la vida civil; y iii) alternativas productivas a los cultivos ilícitos, con formación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, para la población rural que enfrenta tal reto.

Explica que se cumple con el compromiso del Gobierno Nacional de establecer un Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, así como la responsabilidad de garantizar el servicio público de asistencia agropecuaria (ahora denominado extensión agropecuaria), y avanza así desde la institucionalidad. Facilita la creación e implementación del Plan Nacional de Educación Rural a través del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria, donde se resolverá la necesidad de formación y capacitación en el sector rural, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, y con la participación, entre otras, del SENA, el ICETEX, Universidades y colegios.

Respecto a la conexidad objetiva del texto de la Ley 1876 de 2017 y el Acuerdo Final de Paz, señala que está relacionada específicamente en el punto 3 del numeral 5.2 (Cumplimiento del Criterio de Conexidad por parte de Ley 1876) de conformidad con la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Frente a lo cual adiciona algunas precisiones y afirma que se cumple con los criterios de control formales y materiales que realiza la Corte sobre las normas que expida el Presidente de la República en el marco de las facultades extraordinarias conferidas mediante el Acto legislativo 01 de 2016, artículo 2º.

En cuanto al trámite dado al proyecto por vía extraordinaria del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, aduce que es bajo el entendido de que, por la dimensión de los compromisos derivados del Acuerdo, “el trámite de normas necesarias para la implementación del acuerdo de paz efectivamente requiere de agilidad”. Así, menciona que el Gobierno Nacional pensó la Ley 1876 de 2017 tanto como una respuesta para quienes han dejado las armas, como para quienes actualmente no pueden poner a producir la tierra y vivir de la actividad agropecuaria en condiciones de bienestar y buen vivir, razones del origen del conflicto.

En esa medida, efectúa un análisis respecto al procedimiento legislativo en el desarrollo de la Ley bajo estudio, la cual contó con la participación de diferentes actores entre los que se encuentra la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, y diferentes congresistas que hicieron propuestas durante el proceso legislativo.

Finalmente, realiza un “análisis material” de la disposición donde adujo que el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria – SNIA responde tanto a los fines estatales constitucionales y legales (incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), como a los compromisos del Gobierno Nacional en el Acuerdo, para finalizar mostrando la estructura de la normativa bajo estudio.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto Q0642 del 27 de agosto de 2018, solicita que la Corte declare la exequibilidad respecto del uso del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de la observancia de las reglas del trámite en la formación de dicha ley, así como también de los artículos 1 a 25, 27, 30 a 42, 46 y 47; la exequibilidad condicionada de los artículos 26, 28, 43, 44, 45, del numeral 9°, el parágrafo 4° y del último parágrafo transitorio del artículo 29; así como también la inexequibilidad de sendos apartes de los artículos 28, 44 y 45 de la Ley bajo examen.

En relación con la conexidad material aduce que la Ley 1876 de 2017 plantea por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) para lograr que acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, soporten efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano, dando alcance al punto 1 del Acuerdo Final, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, donde las partes convinieron que la transformación estructural del campo crearía condiciones de bienestar para la población rural y contribuiría a la construcción de una paz estable y duradera. Contexto en el cual las medidas orientadas a remediar la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales resultan fundamentales para conseguir dicho objetivo.

Expone las consideraciones del punto 1 del Acuerdo, donde considera que si bien es cierto el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, también debe tenerse en cuenta que esa sola condición resulta insuficiente para mejorar per se la calidad de vida de la población rural. De allí la necesidad de crear “planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos”, entre ellos, la “asistencia técnica”.

De esta manera, sostiene que un cotejo entre la ley objeto de examen y el punto 1 del Acuerdo, concretamente con lo concertado en 1.3.3.2., permite colegir un vínculo estrecho y directo entre los textos, en tanto que la regulación legal genera los instrumentos para el cumplimiento del compromiso gubernamental de instituir uno de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral.

Respecto a la conexidad teleológica sostiene que la finalidad de la ley es cumplir con el deber de diseñar e implementar un plan nacional de asistencia técnica en el sector agropecuario.

En ese aspecto, esboza que con la Ley 1876 de 2017, se integró al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario, así como los entes públicos, privados o mixtos, y demás actores que desarrollen o promuevan actividades científicas, tecnológicas o de innovación para el sector. Paralelamente, el SNIA colabora con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación en la identificación de políticas y prácticas para la promoción de la innovación asociada a otras actividades de la economía rural, en el que los productores agropecuarios también participan. Tales medidas están orientadas a la innovación agropecuaria, definida en la propia ley como la introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario (art. 2 núm. 3).

Planteamiento que considera, coincide con el plan de asistencia técnica pactado en el

Acuerdo, en el que se concertó que “con el propósito de fortalecer las capacidades de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación”.

Explica de igual forma, el criterio temporal y señala que conforme a las certificaciones expedidas por los secretarios generales de Senado y Cámara de Representantes que obran en el expediente, el trámite legislativo del proyecto de ley respetó el límite temporal del fast track.

En el mismo sentido, refiere que el criterio de habilitación competencial se encuentra cumplido comoquiera que el proyecto de ley N° 004 de 2017 Senado - 008 de 2017 Cámara, que se convirtió en la Ley 1876 de 2017, fue presentado ante el Congreso de la República por los Ministros del Interior, y de Agricultura y Desarrollo Rural. Así, esta iniciativa gubernamental habilitó la competencia de la rama legislativa para tramitar el proyecto de ley.

A continuación, previa verificación del trámite de la Ley 1876 de 2017 de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, expone análisis de forma - procedimiento legislativo. Así planea un detallado recuento, desde la presentación e inicio del trámite del proyecto (artículo 154 C.P.), la publicación antes de darle curso en la comisión respectiva (artículo 157-1 ibídem), y que la iniciativa hubiera sido exclusiva gubernamental, según lo previsto en el literal a) del artículo 1o del Acto Legislativo 01 de 2016.

En consecuencia, repasa el trámite dado en las comisiones constitucionales conjuntas, este con sus respectivos anuncios. Así inicia afirmando que el referido proyecto fue repartido a las comisiones quintas del Congreso, con el fin de surtir el primer debate en sesiones conjuntas.

De la misma forma, la Procuraduría continúa efectuando de manera detallada cada uno de los pasos dados en el trámite del procedimiento legislativo, comprobando así los tropiezos que pudieren surgir en dicho lapso, y si estos generaban alguna clase de vicio en la formación de la Ley. Revisando también las modificaciones insertadas entre primer y segundo debate, donde encuentra que se cumple con el parámetro de la identidad flexible,

puesto que corresponden a asuntos razonablemente relacionados con el proyecto de Ley.

En ese orden, a partir del recuento del trámite legislativo, la Procuraduría concluye que se respetaron los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios. De otra parte, señala que sobre la posible violación de la reserva de ley orgánica, logró verificar que en esta ocasión el Congreso tramitó una Ley de naturaleza ordinaria, no obstante, en su contenido se advierte la posible existencia de un eje estructural, consistente en la creación del servicio público de extensión agropecuaria, en el que se efectúa una verdadera distribución competencial entre las distintas entidades territoriales, de orden nacional y territorial[6]. Afirmando finalmente que, para el Ministerio Público, la disposición evaluada no es de las que se encuentra sometida a la reserva de ley orgánica, puesto que se trata de una regulación coordinada de una materia concreta, que no toca los elementos estructurales de la organización territorial o las competencias de las entidades territoriales.

Posteriormente, realiza un examen material del articulado de la Ley, el cual, de manera general, se resume en los siguientes términos:

- Generalidades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (Título I)

Los artículos 1 a 3 se ocupan de describir el objeto de la ley, definir algunos conceptos del sistema, e indicar los principios para su desarrollo, interpretación y aplicación. La regulación legal desarrolla uno de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, a los que se comprometió el Gobierno Nacional en el punto 1 del Acuerdo, relacionado con la “asistencia técnica”, para lo cual se crea y pone en marcha el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria dirigido a mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.

Lo cual considera resulta conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Carta Política, norma que impone al Estado el deber, no solo de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, sino garantizar de forma efectiva y eficiente (arts. 2 y 365 C.P.) servicios como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la recreación, el crédito, las comunicaciones, la comercialización de los productos, la asistencia técnica y empresarial, todo con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, quienes han sido las principales víctimas del conflicto armado. También relaciona los tres subsistemas que componen el

Sistema de Innovación Agropecuaria, los cuales, a juicio de la Procuraduría.

Para el desarrollo, interpretación y aplicación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, refiere que el artículo 3º hace cuatro remisiones normativas a los principios de: i) la Carta Política; ii) la Ley 489 de 1998 -sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional-; iii) la Ley 1454 de 2011-orgánica del ordenamiento territorial- y iv) la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, lo cual se aviene a la Constitución, en tanto se atiene a lo previsto en el artículo 4º superior, que impone acatar los mandatos constitucionales al aplicar la Ley 1876 de 2017.

Menciona de manera especial los principios de enfoque diferencial que coincide con el principio igualdad y el enfoque de género; así mismo, el de participación y desarrollo sostenible, todos los cuales tienen fundamento en cláusulas constitucionales como los artículos 1º, 13, 40 y 80 superiores. Así como también relaciona el principio de enfoque de asociatividad, que establece una preferencia para la ejecución de las acciones y estrategias del SNIA, respecto de los actores del sistema que participen mediante formas asociativas, lo cual coincide con el artículo 64 superior que establece protección al campesinado ya en forma individual o asociativa.

- Estructura, competencias, fuentes de financiación y operación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (Título II)

Los artículos 4º a 23 de la Ley 1876 de 2017 establecen el marco orgánico y funcional del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, el cual es un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y en la Ley 1286 de 2009, lo cual se aviene a la Carta Política (art. 209), en tanto existe una articulación entre los diferentes mecanismos y medidas estatales para la consecución del objetivo orientado a mejorar la calidad de vida del campesinado colombiano. Asimismo, otorga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la función de coordinador del sistema, lo cual es propio de la función constitucional de ese tipo de entidades conforme al artículo 208 superior. De igual manera, el artículo 6º establece adecuados espacios de articulación.

Señala que la Ley 1876 de 2017 fija los Objetivos del Sistema Nacional de Innovación

Agropecuaria (art. 7); se crea el Consejo Superior como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art. 8) y se define su integración (art.9). Sobre este aspecto, dicha normativa establece la conformación del Consejo Superior.

Para la Procuraduría el diseño normativo del artículo 9° garantiza la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, específicamente en el órgano asesor que tiene a su cargo recomendar y sugerir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural instrumentos y mecanismos de articulación entre el SNIA con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el fin de lograr mejores resultados, lo cual se encuentra en concordancia con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución sobre los fines del Estado, así como en lo señalado en el artículo 209 ibídem que contempla los principios de eficacia, economía y celeridad en la función administrativa.

En relación con las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Superior (art. 10), del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (art. 11), de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y sus funciones (arts. 12 y 13), el Ministerio Público no encuentra reproche alguno de índole constitucional, en tanto se trata de una regulación propia de la potestad de configuración del legislador, como órgano representativo para asignar funciones y establecer medidas de política pública en los términos del artículo 150 Superior.

Respecto al artículo 14 de la Ley bajo estudio, las acciones, programas y proyectos pueden ser financiados[7], considera que esta regulación no se contrapone al régimen de hacienda pública previsto en la Carta Política y, por el contrario, lo desarrolla, dado que se establece por parte del Congreso la necesidad de hacer el gasto público (art. 345 C.P.) que implica la operación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

En este mismo contexto, plantea que el artículo 15 de la Ley 1876 crea el Fondo Nacional para el Servicio de Extensión Agropecuaria (FNEA) como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por subcuentas departamentales y/o subsectoriales, adscrito y bajo la administración de la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual es competencia del legislador conforme al artículo 150 de la Carta Política.

Advierte que en el artículo 16 de la Ley 1876 se prevé la participación ciudadana -de carácter posterior-, en tanto impone al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinar

la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y principios del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, en el marco de un proceso de mejora continua y prevé que la sociedad civil puede hacer veeduría de las acciones, estrategias y resultados del sistema en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y presentar a las Secretarías de Agricultura Departamental sus sugerencias, quejas o denuncias. Disposición que resulta acorde con el postulado del artículo 1º de la Constitución sobre la democracia participativa.

Entre otras consideraciones, para la Procuraduría General los objetivos de los subsistemas, los actores de cada uno de ellos (art. 18, 20 y 22) y la función de soporte otorgada a Corpoica (art. 23), no solo se ajustan a los compromisos del punto 1 del Acuerdo, sino que son desarrollo de la asignación de funciones que corresponde al Congreso de la República en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 150 núm. 7º superior en armonía con el artículo 209 ibídem; de ahí su conformidad con la Carta Política.

- Servicio de extensión agropecuaria (Título III)

Estima que el Título III de la Ley 1876 de 2017 regula lo correspondiente a la prestación del servicio de extensión agropecuaria, lo que se desarrolla entre los artículos 24 a 29 desde el punto de vista general y, a partir del artículo 30 y hasta el artículo 45, en cuatro capítulos que tratan asuntos relacionados con la prestación de dicho servicio[8], lo cual, coincide con el marco de la implementación del punto 1 del Acuerdo Final. En este contexto, ningún reproche de constitucionalidad cabe a la creación de la extensión agropecuaria, con la finalidad de que el objeto legal se materialice institucionalmente para soportar en forma efectiva los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano, en concordancia con lo señalado por los artículos 64 y 65 de la Carta.

En relación con el artículo 24, señala que este define lo referente al servicio de extensión agropecuaria, concibiéndolo a manera de un servicio de extensión educativa superior enfocado en los productores agropecuarios, con la finalidad de que mejoren su desempeño, competitividad y sostenibilidad. En concreto, se trataría de un servicio de asesoría y acompañamiento integral al productor agropecuario para hacer competitiva y sostenible su producción, como lo define el numeral 12 del artículo 2 de la misma Ley 1876 de 2017.

Por otra parte, aduce que el mismo artículo (art. 24 inciso 2º) otorga a los municipios y distritos la competencia frente a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, y establece una función pública de planeación y coordinación administrativa a cargo de dichas entidades territoriales para armonizar sus iniciativas de extensión agropecuaria, con otras autoridades locales para consolidar las acciones en un único Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, lo cual se ajusta al orden constitucional en materia de planeación y coordinación administrativa para el crecimiento y desarrollo económicos, en los términos de los artículos 64, 65, 209, 311 y 319 de la Carta Política.

Consecuentemente, considera que lo legislado en materia del servicio público de extensión agropecuaria se ajusta al orden constitucional en lo correspondiente a la potestad de configuración normativa que le asiste al Congreso de la República para regular lo referente a los servicios públicos (art. 365 C.P.) y las funciones públicas relacionadas con los mismos (art. 150-23 C.P.).

Respecto al artículo 25 de la Ley 1876 que establece los enfoques que debe tener la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a partir del diagnóstico previo que se realice a los usuarios, considera que la norma es complementaria de la anterior, razón por la que se ajusta al orden superior, en tanto respeta el derecho de asociación (art. 38 superior), la intervención económica para fomentar e impulsar el desarrollo (art. 334 C.P.), la preservación del ambiente sano (art. 80 C.P.), y el fomento de la ciencia y la tecnología (art. 71 C.P.) dirigida particularmente al sector agropecuario (arts. 65 y 66 ib.).

En relación con el artículo 26 de la Ley, señala que crea la tasa retributiva del servicio público de extensión agropecuaria, lo cual se ajusta a la potestad del legislador, como órgano de representación democrática, para definir tributos (arts. 3 y 150-12 C.P.) concretamente la determinación de tasas como cobro tributario que se hace al sujeto pasivo por los servicios públicos que se le prestan (art. 338 C.P.). Frente a lo cual expone que de conformidad con dicho mandato constitucional, el legislador señala como sujetos pasivos de ese gravamen a los usuarios del servicio, y deja a las asambleas departamentales la imposición de dicha tasa con la definición del resto de los elementos de ese tributo, en función de los costos que servirán de base para establecer la tarifa que se ha de cobrar por los servicios de extensión que se presten, lo que incluye la conformación de los sistemas territoriales de innovación como una forma de cobertura geográfica de los

Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria PDEA (art. 29, párrafo 1° Ley 1876), teniendo en cuenta que las tasas se cobran como forma de recuperación de los costos por los servicios que se prestan y que en el presente caso tienen como destinación única la financiación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria a cargo de los municipios. Hasta aquí considera que la regulación analizada se ajusta al orden superior.

No obstante, resalta por una parte, que la ordenanza “que establezca la tasa para el servicio público de extensión agropecuaria deberá señalar la autoridad pública autorizada para fijar la tarifa” (art. 26 Ley 1876/17), lo cual, para el Ministerio Público va en contra de las competencias constitucionales de las asambleas departamentales, puesto que ellas pueden, conforme al artículo 338 CP., permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas, lo que significa que también lo pueden hacer directamente.

En esa medida, la Procuraduría solicita a esta Corte ajustar al orden superior el primer inciso del artículo 26 de la ley objeto de revisión en lo referente a la creación de la tasa del servicio público de extensión agropecuaria, pero bajo el entendido de que la ordenanza “que establezca la tasa para el servicio público de extensión agropecuaria podrá señalar la autoridad pública autorizada para fijar la tarifa”. De otra parte, no puede soslayarse que las asambleas departamentales al imponer la tasa, deban acoger el régimen jurídico que reglamenta el servicio público de extensión agropecuaria.

Dicho de otra manera, solicita a esta Corporación declare exequible de manera condicionada el inciso segundo del artículo 26, “bajo el entendido de que las asambleas departamentales impondrán la tasa del servicio público de extensión agropecuaria, teniendo en cuenta únicamente los costos de su prestación, incluidos el sistema y el método para definirlos, y que podrán acoger el régimen jurídico que reglamenta el servicio público de extensión agropecuaria, así como las directrices técnicas, jurídicas, financieras, administrativas y lineamientos de política, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que los usuarios accedan al subsidio de que trata el artículo 28 de la ley sub examine”.

En relación con el artículo 27 ibídem considera que se ajusta al orden normativo superior, como consecuencia de la constitucionalidad de la tasa que genera los recursos que deben ser recaudados por una autoridad pública (art. 338 C.P), teniendo en cuenta que esa tasa se

cobra en función de la recuperación de los costos por los servicios que se prestan y, en el presente caso, tiene como destinación única la financiación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria a cargo de los municipios y distritos.

Respecto al artículo 28 ibídem que consagra el subsidio a la tarifa de la tasa del servicio de extensión agropecuaria, que se cubre de acuerdo con la disponibilidad y concurrencia de los recursos del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, considera se ajusta al principio constitucional de concurrencia que rige las relaciones entre la nación y los entes territoriales (art. 288 CP.).

Señala que dicho artículo también establece que el Ministerio de Agricultura, atendiendo las recomendaciones del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria SNIA, reglamentará ciertos criterios[9] que responden al principio de igualdad por tratarse de acciones afirmativas que buscan corregir desequilibrios socioeconómicos (art. 13 CP.). No obstante, para el Ministerio Público la facultad reglamentaria del artículo 28 de la Ley 1876 otorgada al Ministerio de Agricultura bajo la obligación de atender las recomendaciones del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, resulta contraria al orden constitucional, teniendo en cuenta que “la potestad reglamentaria de la ley, para su cabal cumplimiento, corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, sin estar obligado a seguir ningún parámetro diferente al de desarrollo de la ley que reglamenta (art. 189-11 CP.)”.

De igual forma, aduce que de acuerdo con lo establecido en los numerales 1° y 3° del artículo 14 de la Ley 1876 de 2017, por la vía del principio de concurrencia que rige las relaciones entre la nación y los entes territoriales, se permite inferir que dicha reglamentación cubre la destinación, no sólo de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, sino también de los recursos propios de los entes territoriales y los de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones. Así como también, abarca la destinación regional de los recursos del Sistema General de Regalías (art. 361 CP.), según las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, y en los términos del numeral 4 del artículo 14 ibídem.

En ese contexto, plantea que “como se trata de recursos que pertenecen (art. 362 C.P.) o

están destinados (art. 356 C.P.) a los entes territoriales por mandato constitucional, la reglamentación de la ley en función del subsidio de la tarifa de la tasa del servicio de extensión agropecuaria, solo debe cubrir lo correspondiente a la asignación de recursos del presupuesto general de la Nación, ya que en lo referente a los recursos propios de los entes territoriales y los de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones, así como los procedentes de las regalías, destinados a subsidiar la tarifa aludida por principio de concurrencia, debe ser un asunto que debe ser objeto de concertación con los departamentos y municipios, porque así lo impone el principio autonomía territorial para la gestión de sus intereses en lo correspondiente a la administración de sus recursos y a la participación en las rentas nacionales (art. 287 numerales 3 y 4; art. 339 C.P.)”.

Por ende, la Procuraduría solicita se declare la inexequibilidad de las facultades reglamentarias asignadas por el legislador al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contenidas en el artículo 28 de la Ley 1876, y exequible el resto de dicho precepto legal, bajo el entendido de que el Presidente de la República reglamentará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada, y lo correspondiente a la reglamentación, los lineamientos de política, y las directrices técnicas, jurídicas, financieras y administrativas que se constituyan como determinantes de dicho subsidio, en relación con la destinación de los recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar esos subsidios, pudiendo o no atender las recomendaciones que el Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria le presente al respecto.

Respecto al artículo 29 de la Ley 1876, considera se ajusta al orden constitucional desde el punto de vista de la autonomía de los entes territoriales en materia de planeación (arts. 298 y 300 numerales 2 y 3 Superiores), y en relación con la Nación mediante los principios de coordinación y concurrencia (art. 288 ib.), buscando la participación de la población departamental y municipal en la confección de tales PDEA (art. 2 y 311 ib.).

Ahora bien, expone que el párrafo 2° del artículo 29 de la Ley 1876 de 2017 establece que, en todo caso, cada PDEA “deberá consultar las herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad que contribuyan con los procesos de planificación del sector

agropecuario expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas”. Frente a lo cual, plantea que la forma de redacción de norma puede dar a entender que, “implícita y consecuentemente, se trata de un imperativo unilateral técnico proveniente del Ministerio de Agricultura y de sus entidades adscritas y vinculadas, lo cual podría comprometer la autonomía de los entes departamentales para dirigir sus propios asuntos en materia de planeación”. No obstante, define consultar como pedir información, opinión o consejo sobre una determinada materia, definición que se ajusta más a los principios de colaboración armónica (art. 113 C.P.), coordinación y concurrencia (art. 288 C.P.) que deben regir las relaciones entre la nación y los entes departamentales (arts. 298 y 300 núm. 2 C.P.).

En consecuencia, solicita se declare ajustado a la Constitución el deber de los entes departamentales de consultar las herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad que contribuyan con los procesos de planificación del sector agropecuario expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, bajo el entendido de que tal consulta debe efectuarse preservando el respeto del principio de autonomía de los departamentos.

En ese orden, solicita se declare ajustado al ordenamiento superior el numeral 9° y el párrafo 4° del artículo 29 de la Ley 1876 de 2018, bajo el entendido de que la articulación de los PDEA con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, “se hace preservando el respeto del principio de autonomía de los departamentos para decidir sus propios asuntos en materia de planeación”.

Así mismo, observa que el artículo 29 de la Ley 1876 de 2017 contiene un párrafo transitorio final que establece que “durante la denominada fase de transición (15 años) para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz, el PDEA será el mecanismo de planificación y ejecución territorial, de conformidad con los lineamientos definidos por el MADR, del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación”.

A juicio de la Procuraduría, dicha disposición debe interpretarse en forma sistemática con lo establecido en el numeral 8° del artículo 8° de la misma Ley 1876, que crea el Consejo

Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria. Por tal razón, pide a esta Corte declarar la exequibilidad condicionada del último párrafo transitorio del artículo 29 de la Ley 1876 de 2018, bajo el entendido de que la planificación y ejecución territorial del Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación a través de los PDEA, “se debe hacer con financiación presupuestal nacional y preservando el respeto del principio de autonomía de los departamentos para decidir sus propios asuntos en materia de planeación”.

Respecto a los artículos 30 y 31 siguientes, considera se avienen a la Constitución, en tanto, se trata de una regulación administrativa que garantizará la transparencia sobre los beneficiarios de los subsidios (art. 209 Superior), y no afecta su habeas data.

Frente a los artículos 32 a 42, el Ministerio Público no encuentra reproche alguno de constitucionalidad, pues se trata de asignación de competencias y de adopción de medidas de política pública propias del Congreso de la República en desarrollo de lo ordenado en el artículo 150 num. 23 superior y con observancia del artículo 209 ibídem.

En relación con los artículos 43 a 45 de la Ley 1876, considera son una expresión constitucional de la potestad sancionatoria del Estado, lo cual prima facie se ajusta al orden superior a partir de considerar el servicio público objeto de protección disciplinaria como un asunto de interés general (arts. 1° y 124 Const.).

Frente al artículo 43, define la entidad sancionatoria y el procedimiento administrativo aplicable, regulación que garantiza el debido proceso (art. 29 C.P.) en lo correspondiente a la competencia para imponer la sanción y la preexistencia de normas legales sustanciales y procesales previas al acto sancionatorio. No obstante, el Ministerio Público solicita la exequibilidad condicionada de dicho artículo, en razón a que percibe un defecto en la regulación, en lo referente a la garantía de la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (artículo 29 CP.), porque ni los artículos 43 a 45 de la Ley 1876 de 2017, ni los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011 (Procedimiento Administrativo Sancionatorio), señalan lo referente a la procedencia de la doble instancia, “cuando es un asunto inherente al debido proceso y a la garantía del derecho de defensa desde el punto de vista constitucional (art. 31 CP.); vacío que se acentúa si se tiene que en el artículo 45 de la misma Ley 1876 de 2017 se contemplan sanciones para infracciones gravísimas del

régimen del servicio público de extensión agropecuaria”.

A continuación, examina el artículo 44, disposición que establece las infracciones que afectan las acciones del Subsistema de Extensión Agropecuaria, las cuales se encuentran clasificadas en específicas[11] y genéricas. Sin embargo, para el Ministerio Público el principio de legalidad se compromete en relación con la infracción en que incurran las EPSEA[12], consistente en el “incumplimiento de las obligaciones planteadas en los PDEA o en el contrato de prestación de servicios de extensión agropecuaria”, debido a que las sanciones a imponer señaladas en el inciso primero del artículo 45 ibídem, se circunscriben únicamente al incumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos de prestación de servicios de extensión agropecuaria que celebren las EPSEA.

En consecuencia, considera que, por falta de precisión en la norma legal para sancionar, se vulnera el debido proceso, por cuanto se torna contrario al artículo 29 Superior que se sancione a una EPSEA por el incumplimiento de las obligaciones planteadas en los planes departamentales de extensión agropecuaria PDEA, dado que no hay sanción previa señalada para esa conducta.

En ese orden, revisa el contenido el artículo 45 y advierte una contradicción normativa entre dichos preceptos (arts. 44 y 45 Ley 1876). Así, desde su óptica, el legislador incurrió en una omisión relativa, porque al regular el régimen sancionatorio del SNIA, previo una infracción a la cual no atribuyó una consecuencia explícita.

Por otra parte, observa también que en relación con las infracciones genéricas (art. 44 ibídem) se compromete el debido proceso por falta de precisión de la norma legal para sancionar, porque “la redacción de la norma es muy ambigua y amplia en lo que respecta a los sujetos sancionables y el tipo de faltas a imputar”. Esto, porque en forma general se establece que “se considerará como infracción el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten”, lo cual abarca el contenido de los artículos 24 a 45 y sus normas reglamentarias.

Lo anterior significa que podrían ser sujetos sancionables “los funcionarios del Ministerio de Agricultura, la Agencia de Desarrollo Rural, los departamentos y los municipios, además de los usuarios y de las EPSEA, y serían objeto de imposición de sanciones por lo que el operador jurídico sancionador considere que constituye una infracción”. En consecuencia,

solicita se declare “contrario al orden superior que se considere como infracción el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del Título III de la Ley 1876 de 2017 y de las normas que lo reglamenten”.

Respecto al artículo 45 de la Ley 1876 conceptúa que con esta disposición se reguló lo relacionado con las sanciones que se deben imponer por las infracciones específicas establecidas en el artículo 44 ibídem y la gradualidad de las mismas, lo cual en términos generales se ajusta al orden superior en materia de garantía del debido proceso (art. 29 C.P.). Sin embargo, considera que “en relación con la calificación de la gradualidad de las sanciones a imponer a las EPSEA y a los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria, se tiene que su redacción compromete el debido proceso por falta de precisión en la norma legal para sancionar, porque circunscribe la gradualidad de las sanciones a la alteración o no alteración del orden público, económico, social o ambiental, pero el legislador no define —siendo su obligación y sin que lo pueda hacer el reglamento—, qué se entiende por orden público, económico, social o ambiental”. Así, tampoco existe remisión a otras normas que den contenido a esas definiciones, ni establece en qué grado considera se altera o no el referido orden en sus diferentes modalidades, para efectos de imponer la correspondiente sanción.

Bajo la anterior consideración, señala que la falta de remisión normativa se percibe si se revisan las Leyes 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia”, 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal” y 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”. Por tal razón, solicita se declare contrario al orden superior la circunscripción de la gradualidad de las sanciones a las EPSEA y a los usuarios por la alteración o no alteración del orden público, económico, social o ambiental, en la forma establecida en el artículo 45 ibídem.

En ese sentido, plantea que, en razón a que la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada trae como consecuencia que desaparezca del orden jurídico “la comisión de la infracción de los usuarios en el grado de levedad, razón por la que la sanción consistente en suspensión temporal solo resulta procedente cuando la infracción sea grave”, también solicita se declare la inconstitucionalidad de “la procedencia de la sanción de suspensión

temporal a los usuarios de los servicios públicos de extensión agropecuaria cuando la infracción sea leve”.

Paralelo a lo anterior, expone que con el fin garantizar el principio de conservación solicita se declare ajustado al orden superior “lo correspondiente a la gradualidad de las sanciones a las EPSEA por el incumplimiento de las obligaciones planteadas en los contratos de prestación del servicio de extensión agropecuaria”, bajo el entendido de que la infracción por tal incumplimiento, será grave cuando el incumplimiento de la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato y se compruebe la culpa del infractor, y gravísima cuando el incumplimiento de la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato y se compruebe el dolo del infractor.

En la misma perspectiva, observa que el artículo 45 ibídem compromete el debido proceso por falta de precisión en la norma legal para sancionar, porque “al regular las sanciones que pueden imponerse a las EPSEA indica que procede contra estas la inhabilitación temporal o permanente, pero no establece exacta y precisamente para qué tipo de infracción procede la inhabilitación permanente, pudiéndose aplicar en igual forma frente a una infracción leve, grave o gravísima”. No obstante, en aras del principio de conservación del derecho “en lo que tiene que ver con la proporcionalidad de la sanción” solicita se declare ajustado al orden superior lo correspondiente a las sanciones que se pueden imponer a las EPSEA, bajo el entendido de que la “inhabilitación permanente únicamente procede cuando la infracción sea gravísima”.

Finalmente, solicita la exequibilidad de los artículos 46 y 47 de la Ley 1876, en razón a que estos no contradicen mandato constitucional alguno, desarrollan la atribución reglamentaria que el constituyente confiere al Ejecutivo (art. 208 C.P.) y la que es propia del Congreso, como aquella de definir el momento de entrada de vigencia de las leyes y declarar derogatorias (art. 150, num. 1°).

En conclusión, la Procuraduría General de la Nación solicita a esta Corporación:

- Declarar la exequibilidad de los artículos 1 a 25, 27, 30 a 42, 46 y 47 de la Ley 1876 de 2017.
- Declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 26, 28, 43, 44 y 45 de la Ley 1876

de 2017, en los términos de este concepto.

- Declarar la inexecutable de la expresión “el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial”, contenida en el artículo 44 de la Ley 1876 de 2017; así como de las expresiones “leve cuando el incumplimiento de la acción de extensión no altere el orden público económico, social o ambiental”, “y altere el orden económico, social o ambiental” y de la frase “y altere el orden social, económico o ambiental” contenidas en el artículo 45 de la citada Ley.

-Declarar la inexecutable del siguiente aparte normativo,

contenido en el artículo 28 de la Ley 1876 de 2017: “El Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural atendiendo las recomendaciones del

Consejo Superior del SNIA, los principios de la función administrativa

que apliquen a la prestación del servicio público de extensión

agropecuaria en cuanto sean compatibles con su naturaleza y régimen y

en estricto cumplimiento del principio de gradualidad y temporalidad de

que trata la presente ley, reglamentará la clasificación, caracterización y

criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que será subsidiada”.

- Declarar la exequibilidad condicionada del numeral 9, el párrafo 4 y del último párrafo transitorio del artículo 29 de la Ley 1876 de 2018.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 1º, literal k) del Acto Legislativo 01 de 2016[13], la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 1876

del 29 de diciembre de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, teniendo en cuenta que se trata de una Ley expedida a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y que el Acto Legislativo mencionado también dispone que esta clase de normas “tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia”.

2. Metodología de la decisión

La Sala Plena de la Corte revisará la constitucionalidad de la Ley 1876 de 2017, para los cual adoptará la siguiente metodología:

(i) Analizará el procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley, -control competencial y control formal-. Recordará los requisitos procedimentales que se deben surtir para la aprobación de la Ley, con base en lo previsto por la Constitución y el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016. Luego verificará si el trámite que precedió la expedición de la Ley 1876 de 2017 cumplió con las condiciones constitucionales previstas para ello. Posteriormente se desarrollarán los contenidos del juicio de conexidad.

(ii) De llegar a establecer la constitucionalidad del trámite en la formación de la Ley, se realizará el examen material del articulado.

3. Análisis sobre el procedimiento legislativo que dio lugar a la expedición de la Ley 1876 de 2017

El Acto Legislativo 01 de 2016 estableció un procedimiento transitorio especial de creación normativa para Actos Legislativos, Leyes y Decretos con fuerza de ley, con este trámite se simplificaron algunas reglas del procedimiento legislativo útiles para elaborar las normas destinadas a implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final)

3.1. Naturaleza de la Ley 1876 de 2017

En el marco de las negociaciones que llevaron a la firma del Acuerdo Final, las partes consideraron la necesidad de implementar un plan de desarrollo rural que de manera integral contribuyera al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad la cual está asociada a la desatención

estatal y al conflicto armado.

3.1.1. Los problemas de desigualdad, analfabetismo y carencia de oportunidades laborales han presionado al Estado para que a lo largo de la historia haya generado políticas públicas y regulado ocasionalmente las actividades asociadas con el sector agropecuario; esta clase de regulación, con la intervención del Congreso de la República, se llevó a cabo, por ejemplo, mediante la Ley 607 de 2000, “Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.”

Los proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los colombianos que habitan en el sector rural no pueden estar limitados por la idea de regular la propiedad sobre la tierra, si bien esta es una materia importante existen también otras que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo económico y social armónico de estas comunidades. Entre las áreas por mejorar se cuenta la vinculada con asistencia técnica e inversión en investigación, innovación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimiento.

3.1.2. El Gobierno Nacional había procurado otros planes destinados al mismo propósito, entre ellos, en el año 2015, contribuyó para la creación de la Misión para la Transformación del Campo que planteó la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y de Acompañamiento Integral, con el propósito de contribuir al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de quienes habitan en el sector rural; la idea central era la de fomentar la innovación y el cambio técnico en los sistemas productivos de los diferentes territorios del país, para la obtención de una mayor rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agrícolas.

3.1.3. Los programas diseñados, entre varios actores, por la Misión para la Transformación del Campo sirvieron como insumos a lo largo de las conversaciones que concluyeron con la firma del Acuerdo Final. El punto 1. del Acuerdo, sobre Reforma Rural Integral, específicamente el numeral 1.3.3.2. prevé dentro de las propuestas de estímulos para el sector agropecuario la prestación de la asistencia técnica agropecuaria.

Esta parte del plan integral fue concebida para fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria, con el propósito de contribuir al desarrollo

de sus proyectos productivos al tiempo que se estimulan procesos de innovación tecnológica. En suma, la Ley 1876 de 2017 tiene como antecedentes varios programas gubernamentales, determinadas políticas públicas que no aportaron lo programado, otros proyectos iniciados mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, últimamente, lo dispuesto en la Ley 607 de 2000.

3.1.4. El Acuerdo Final, a partir del punto 1., pretende mejorar y actualizar los programas, dentro de este ambiente social, económico y jurídico apareció la Ley 1876 de 2017, destinada a crear el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA- y el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agrícola, valiéndose para este fin del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

4. Juicio de conexidad

Siguiendo lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte, mediante las sentencias C-630[15] y C-674[16] de 2017, estableció los parámetros para la revisión constitucional en cuanto a la competencia se refiere, estos son: i) conexidad material, ii) conexidad teleológica, iii) habilitación temporal y iv) habilitación competencial. Además, el examen debe considerar lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, en cuanto a otorgar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final, según lo expuesto en la sentencia C-630 de 2017. Procede la Corte a verificar el cumplimiento de los criterios mencionados respecto de la Ley 1876 de 2017.

4.1. Conexidad material

Las normas que se tramiten por el procedimiento legislativo especial para la paz deben regular materias que tengan una vinculación clara, estrecha y directa con los contenidos del Acuerdo Final, de manera que evidencien que el mecanismo abreviado es empleado para agilizar y garantizar la implementación del mismo, pues de lo contrario el uso de este instrumento legislativo resultaría inválido, al regular asuntos ajenos al ámbito competencial previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

La Ley 1876 de 2017 tiene por objeto crear y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA-, con el propósito de lograr que las acciones de

investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, soporten los procesos de innovación necesarios para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.

4.1.1. La relación entre esta Ley y el texto del Acuerdo Final es clara, estrecha y directa, teniendo en cuenta que el primer punto de éste fue denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, en él las partes acordaron que la transformación estructural del campo crearía condiciones de bienestar para la población rural y contribuiría a la construcción de una paz estable y duradera. Entre las consideraciones tenidas en cuenta para desarrollar el punto uno del Acuerdo Final quedaron consignadas las siguientes:

“Que en el marco del presente Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la Reforma Rural Integral, en adelante RRI, sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera.

Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños.

4.1.2. La Ley 1876 de 2017 procura, en general, adoptar medidas encaminadas a remediar la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, por ser estos asuntos relevantes para el logro de la Paz y Estable y Duradera.

En términos macroeconómicos es cierto que el acceso a la propiedad de la tierra no es suficiente para la transformación del campo, por cuanto el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural necesita de otras medidas que acompañen y desarrollen para el logro de los fines buscados asociados con la búsqueda de la paz. Sobre esta materia, en las consideraciones del Acuerdo Final, en cuanto a Reforma Rural Integral, quedó consignado lo siguiente:

“Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres-.”

4.1.3. Entre los planes complementarios para procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural se cuenta el denominado “Asistencia Técnica” (punto 1.3.3.2. del Acuerdo Final), texto que obliga al Gobierno Nacional a diseñar e implementar un Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación. El diseño temático acordado entre las partes, según lo establece el Acuerdo Final, es el siguiente:

“1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

(...)

1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

El objetivo central de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio. La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Esa es la base de una vida digna. Por eso la superación de la pobreza en el campo Acuerdo Final 24.11.2016
Página 24 de 310 depende, ante todo, de la acción conjunta de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, que en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. En todo caso el plan marco debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los próximos 5 años. Para la superación de la pobreza se implementarán medidas

específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres.

(...)

1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.

(...)

1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.
- La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.
- La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.
- La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las

medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación.”

4.1.4. La Sala encuentra que existe unidad material entre lo regulado por la Ley 1876 de 2017 y lo establecido en el Acuerdo Final, particularmente en el punto 1, específicamente en lo concertado en el punto 1.3.3.2., por cuanto la Ley bajo examen prevé mecanismos para el cumplimiento del compromiso relacionado con el deber de realizar uno de los planes para la Reforma Rural Integral, esto es, el vinculado con la “Asistencia Técnica”.

4.2. Conexidad teleológica

Según lo prevé el literal a. del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, las leyes que se tramiten mediante el procedimiento legislativo especial para la paz deben tener como finalidad facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

La Ley 1876 de 2017 creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA-que a su vez comprende las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector agropecuario, como también los entes públicos, privados o mixtos y demás actores que desarrollen o promuevan actividades científicas, tecnológicas o de innovación para el mencionado sector.

4.2.1. El artículo 2º, numeral 3 de la Ley 1876 de 2017 define la innovación agropecuaria de la siguiente manera:

“3. Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario.”

4.2.2. De su parte, el plan de asistencia técnica dispuesto en el Acuerdo Final, según el punto 1.3.3.2., establece:

“Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la

economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.”

Para la Sala, la finalidad de la Ley que se examina coincide con el propósito de diseñar e implementar un plan nacional de asistencia técnica para el sector agropecuario, con lo cual se atiende debidamente el requerimiento sobre conexidad ideológica.

4.3. Criterio temporal

Como característica del procedimiento legislativo especial para la paz se destaca su transitoriedad, toda vez que fue concebido para una vigencia de seis meses contados a partir del momento en que entró a regir el Acto Legislativo 01 de 2016. Esta reforma permitió la extensión de este periodo por otros seis meses, previa comunicación del Gobierno Nacional al Congreso de la República.

El artículo 5º del Acto Legislativo mencionado estableció que su entrada en vigencia tendría lugar a partir de su refrendación, la cual se llevó a cabo mediante decisión del Congreso de 30 de noviembre de 2016. Por tanto, el periodo para el procedimiento legislativo especial empezó a regir el 1º de diciembre de 2016 y se prolongó hasta el 1º de diciembre de 2017.

4.3.1. Según la constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en sesión plenaria de los días 28 y 29 de noviembre de 2017, fue aprobado en segundo debate, con las mayorías establecidas en la Constitución y en la Ley, el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley No. 008 de 2017 Cámara, 004 de 2017 Senado. Actas de Sesión Plenaria No. 268 y 269 de noviembre 28 y 29, anuncio en sesiones del 27 y 28 de noviembre de 2017, Actas 267 y 268[17].

4.3.2. El trámite de las leyes comprende, de manera general, tres etapas: (i) pre parlamentaria; (ii) parlamentaria; y (iii) pos parlamentaria. La primera tiene que ver con la elaboración del proyecto y su presentación por quienes estén legitimados constitucionalmente para radicarlo ante las Cámaras Legislativas[18], más precisamente ante la Secretaría General del Senado de la República o de la Cámara de Representantes,

según el caso. Con la presentación del texto ante la Mesa Directiva de una de la Cámaras se da inicio a la etapa parlamentaria, la cual culmina con la aprobación de la iniciativa por parte de la Plenaria del Senado de la República o de la Cámara de Representantes.

4.3.3. El Acto Legislativo 01 de 2016, en cuanto al criterio temporal, fijó un término máximo de un (1) año contado desde el 1º de diciembre de 2016 hasta el 1º de diciembre de 2017[21]. En el presente caso, el proyecto que dio lugar a la Ley 1876 de 2017 culminó su etapa parlamentaria el veintinueve (29) de noviembre de 2017 y fue publicado en el Diario Oficial No. 50.461 el día veintinueve (29) de diciembre del mismo año, fecha en que, según el artículo 47 de la misma Ley, entró en vigencia.

El Acto Legislativo 01 de 2016 en su artículo 1º regula el “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, haciendo destinatario de sus reglas al Congreso de la República en cuanto a la etapa parlamentaria se refiere, imponiendo cargas específicas al Parlamento, entre ellas la de dar trámite únicamente a iniciativas presentadas por el Gobierno Nacional, cuyo contenido tuviera por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Además, el constituyente sometió a las Cámaras al deber de conceder absoluta prelación en el orden del día a esta clase de asunto, “hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él”. (art. 1º, literal b) del Acto Legislativo 01 de 2016).

Los literales c), d) y e) del artículo 1º de la citada enmienda tienen como destinatario exclusivo al Congreso de la República, a quien encargaron de redactar el título de la Ley de tal manera que correspondiera con el contenido de la misma, también le impusieron llevar a cabo el primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes, mientras el segundo debate tenía que realizarse en las plenarias de cada una de las Cámaras; finalmente, al Parlamento le impusieron el deber de observar las mayorías previstas en la Constitución y en la Ley para la aprobación de las iniciativas correspondientes.

4.3.4. Lo anterior es demostrativo de que la voluntad del constituyente de 2016 fue que el término previsto en el inciso primero del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de ese año, aplicara exclusivamente para la etapa parlamentaria en el trámite de los proyectos de ley expedidos al amparo del Procedimiento Legislativo Especial allí regulado. Como se explicó,

este periodo concluyó el 1º de diciembre de 2017 y en el presente caso el proyecto que dio origen a la Ley 1876 culminó su etapa parlamentaria el día veintinueve (29) de noviembre de 2017, cumpliendo así los requerimientos propios del denominado criterio temporal.

Conforme con la constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el trámite legislativo concluyó en el Congreso de la República el día 29 de noviembre de 2017, es decir, dentro del término previsto en el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2016.

4.4. Criterio de habilitación competencial

Como lo prevé el Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 1º, literal a., las leyes tramitadas merced al procedimiento legislativo especial para la paz, deben tener iniciativa en el Gobierno.

Este requisito se cumple porque el proyecto de Ley No. 004 de 2017 Senado -008 de 2017 Cámara, que luego se convirtió en la Ley 1876 de 2017, fue presentado ante el Congreso de la República por los Ministros del Interior, y de Agricultura y Desarrollo Rural[22].

Por lo anterior, la Ley bajo revisión de la Corte, en cuanto al trámite, cumplió con el requisito de haber sido llevada como iniciativa por el Gobierno Nacional, con lo cual el Congreso de la República fue debidamente habilitado.

5. Requisitos procedimentales para la expedición de la ley según el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016

Conforme con el literal k) del artículo 1º del Acto legislativo 01 de 2016, las leyes expedidas a través del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz “tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia”. Este procedimiento se caracteriza por ser excepcional (medidas de transición) y transitorio (6 meses prorrogable por un lapso igual), en el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final, y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto[23].

Para expedir la Ley 1876 de 2017 el Congreso de la República invocó el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, según éste, los siguientes son los criterios a tener en cuenta:

1. El proyecto debe tener iniciativa en el Gobierno Nacional, (literal a).
2. El contenido del proyecto debe tener por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final (literal a).
3. El trámite del proyecto de ley tiene prelación absoluta en el orden del día hasta que sea decidido (literal b).
4. El título del proyecto de ley debe corresponder a su contenido, y su texto estará precedido por la fórmula “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento legislativo Especial para la Paz, DECRETA” (literal c).
5. El primer debate debe llevarse a cabo en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas; el segundo debate corresponde a la plenaria de cada una de las Cámaras (literal d).
6. La aprobación de los proyectos de ley se someterá a las reglas de mayoría previstas en la Constitución Política y en la ley, según su naturaleza (literal e).
7. Las modificaciones a los proyectos de ley deberán ajustarse al contenido del Acuerdo Final y contar con el aval previo del Gobierno Nacional (literal h).
8. Los proyectos de ley pueden tramitarse en sesiones extraordinarias (literal i).
9. La totalidad del proyecto, con las modificaciones avaladas, se decidirá en una sola votación, tanto en las comisiones como en las plenarias (literal j).
10. Los literales h) y j) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 establecían que el Congreso de la República sólo estaba facultado para incorporar modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional y que debía votar en bloque la iniciativa.

En la sentencia C-332 de 17 de mayo de 2017 la Corte declaró la inexequibilidad de estos literales, por considerar que sustituían la Constitución, específicamente, el núcleo esencial de la función legislativa y el principio de equilibrio e independencia entre los poderes públicos.

5.1. Requisitos generales de formación de la ley aplicables en el procedimiento

legislativo especial para la paz

En lo no regulado por el Acto Legislativo 01 de 2016 el Congreso debe seguir las reglas generales contenidas en la Carta Política y la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República). Los requisitos mencionados son los siguientes:

1. El voto de los congresistas debe ser público y nominal, salvo las excepciones legales (Art. 133[24]); 2. el quórum decisorio en las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes corresponde a la suma del exigido para cada una, individualmente considerada (Art. 142.3); 3. el quórum deliberatorio, en sesiones de las Plenarias, Cámaras y comisiones debe ser de al menos una cuarta parte de sus miembros (Art. 145); el quórum decisorio equivale a la mayoría de los integrantes de cada célula, salvo las excepciones constitucionales; y 4. las decisiones en la Plenaria del Congreso, las comisiones y las Cámaras deben tomarse, salvo disposición especial, por la mayoría de los votos de los asistentes (Art. 146); y 5. en el trámite legislativo deben atenderse los principios de consecutividad e identidad flexible.

De otra parte, el artículo 8º del Acto Legislativo No. 03 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta Política, exige que el sometimiento a votación de un proyecto esté antecedido por un anuncio a cargo de la Presidencia de cada Cámara o Comisión, y que este se dé en sesión distinta a la de su votación, con la finalidad de favorecer la formación democrática de la voluntad del Congreso de la República y para impedir que la votación de los proyectos bajo consideración tome por sorpresa a los llamados a participar en el debate.

Finalmente, en el procedimiento legislativo ordinario, según el artículo 160, inciso 1º de la Constitución Política, entre el primero y el segundo debate debe transcurrir un término no inferior a 8 días; y, entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación en la otra, un tiempo mínimo de 15 días. En el trámite especial previsto en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, el término de 15 días entre la finalización del procedimiento legislativo en una Cámara y el inicio en la otra no opera, debido a que las comisiones sesionan conjuntamente[25].

5.2. El procedimiento surtido en el Congreso respecto del proyecto que dio lugar a la Ley 1876 de 2017.

La documentación enviada a la Corte por el Congreso de la República indica que la Ley 1876 de 2017, radicada como Proyecto de Ley No. 004 de 2017 Senado – No. 008 de 2017 Cámara, surtió el siguiente trámite:

5.2.1. Iniciativa radicada por el Gobierno Nacional y publicación del proyecto

El Proyecto de Ley fue presentado el 1º de marzo de 2017 en la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministro del Interior. La ponencia y la respectiva exposición de motivos aparecen publicadas en la Gaceta del Congreso No. 108 del 1º de marzo de 2017[26].

La Presidencia del Senado repartió el proyecto radicado bajo el número 004 Senado a las comisiones quintas, acorde con el procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el artículo 1º del Acto legislativo 01 de 2016, el texto fue sometido a sesión conjunta de la siguiente manera[27]:

5.2.2. Sesión conjunta de las comisiones quintas de Senado y Cámara

El informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 275 del 1º de marzo de 2017. Para dar inicio al debate fueron designados como ponentes los senadores Ernesto Macías Tovar, Guillermo García Realpe, Maritza Martínez Aristizabal, Nora María García Burgos, Jorge Enrique Robledo Castillo, Teresita García Romero, Daira de Jesús Galvis Méndez; y los representantes Rubén Darío Molano Piñeros, Alonso José del Río Cabarcas, Arturo Yepes Alzate, Ciro Fernández Núñez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Franklin del Cristo Lozano de la Ossa y Flora Perdomo Andrade[28].

Fueron presentadas tres ponencias: una conjunta positiva y dos conjuntas negativas. La positiva, acogida mayoritariamente, fue suscrita por los senadores Guillermo García Realpe (coordinador), Maritza Martínez Aristizabal, Nora María García Burgos, Teresita García Romero y Daira de Jesús Galvis Méndez, como también por los representantes Alonso José del Río Cabarcas (coordinador), Arturo Yepes Alzate, Ciro Fernández, Franklin del Cristo Lozano de la Ossa, Arturo Yepes Alzate y Flora Perdomo Andrade[29].

Una ponencia negativa fue suscrita por el senador Ernesto Macías y el representante

Rubén Darío Molano Piñeros[30] la otra, también negativa, fue presentada por el senador Jorge Enrique Robledo y el representante Inti Raúl Asprilla Reyes [31]

De esta manera se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 154 superior sobre presentación e inicio del trámite legislativo, como también al deber de publicar el texto antes de darle curso en la comisión respectiva, como lo ordena el artículo 157-1 de la Carta.

5.2.2.1. Publicaciones:

Durante el procedimiento el proyecto fue publicado así[32]:

1. Publicación del proyecto de Ley: Gaceta No. 108 del 1º de marzo de 2017.
2. Publicación de las ponencias negativas para primer debate: Gacetas Nos. 276 del 27 de abril de 2017 y 307 del 6 de mayo de 2017.
3. Publicación de la ponencia favorable para primer debate: Gaceta No. 275 del 27 de abril de 2017.
4. Publicación del texto aprobado en primer debate en comisiones quintas de Senado y Cámara de Representantes: Gaceta No. 512 del 21 de junio de 2017.
5. Publicación de la ponencia positiva para segundo debate: Gaceta No. 594 del 26 de julio de 2017.
6. Publicación Acta Sesión Conjunta No. 01 del 9 de mayo de 2017: Gaceta No. 604 del 27 de julio de 2017.

5.2.2.2. Título del proyecto de ley

Según consta en la Gaceta del Congreso No. 275 del jueves 27 de abril de 2017, pág. 18, el proyecto fue presentado para primer debate bajo el siguiente epígrafe:

“TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2017 SENADO Y 008 DE 2017 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:"

5.2.2.3. Trámite en comisiones constitucionales conjuntas

Tal como lo anunció el señor Presidente de la Comisión, en la próxima sesión de esta Comisión, que será conjunta con la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se discutirá y votará en primer debate el Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, 08 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones" que se tramita en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

La sesión se llevará a cabo en el recinto de la Plenaria del Senado de la República, por ser conjunta.

-La Vicepresidenta de la Comisión, finaliza:

Muchas gracias. Se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes 9 de mayo, 9:00 de la mañana.

En la comisión quinta de la Cámara de Representantes el anuncio se llevó a cabo el día 03 de mayo de 2017[34]:

"En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, se anuncia:

Un proyecto para el día martes en Sesiones Conjuntas, dentro del Procedimiento Especial para la Paz, que es el Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara, 004 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones."

La iniciativa fue discutida y aprobada en sesión conjunta de las comisiones quintas de Senado y Cámara el día 09 de mayo de 2017[35]. Es pertinente tener en cuenta que el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016 autorizó la sesión conjunta de las comisiones por

derecho propio, es decir, no se requieren actos de convocatoria para llevarla a cabo.

Según certificación enviada por el Secretario General del Senado de la República, la comisión quinta del Senado sesionó con un quórum decisorio de diez (10) senadores y durante la sesión se hicieron presentes dos (2) senadores más, para un total de doce (12) senadores asistentes[36]. La votación se llevó a cabo de la siguiente manera:

“Al proyecto de Ley 04 de 2017 Senado, 008 Cámara, le fueron radicadas dos ponencias NEGATIVAS o de ARCHIVO y una ponencia FAVORABLE.

En primer lugar, se llevó a cabo la discusión de la ponencia de archivo, suscrita por el Senador Ernesto Macías Tovar y el Representante Rubén Darío Molano Piñeros, quienes luego de su exposición manifestaron el RETIRO de la misma y la dejaron como constancia.

Seguidamente se discutió la Ponencia de archivo, suscrita por el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo y el Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, la cual fue sometida a votación nominal en la Comisión Quinta de Senado y NEGADA, con un resultado de siete (7) votos: seis (6) votos por el NO y un (1) voto por el SÍ.

Por último, y luego de las discusiones pertinentes, se sometió a votación nominal el articulado del proyecto de Ley con las modificaciones propuestas, el título del proyecto y la pregunta si quieren que el proyecto pase a segundo debate y continúe con el trámite correspondiente, en la Comisión Quinta de Senado, lo cual fue APROBADO, con un resultado de ocho (8) votos: siete (7) votos por el SÍ y un (1) voto por el NO.”

En la comisión quinta de la Cámara de Representantes la aprobación tuvo lugar de la siguiente forma[37]:

“El proyecto de ley 004 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara, fue discutido y votado en la sesión conjunta de las comisiones quintas constitucionales permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes, realizada el día 9 de mayo de 2017, la cual contó con la asistencia de dieciocho (18) Honorables Representantes a la Cámara que constituyeron quórum decisorio.

El proyecto de ley 004 de 2017 Senado, 008 de 2017 Cámara, le fueron radicadas dos

ponencias de archivo y una Ponencia favorable.

En primera instancia se discutió la Ponencia de archivo presentada por el Honorable Senador Ernesto Macías Tovar y por el Honorable Representante, Rubén Darío Molano Piñeros; quienes decidieron dejar como constancia la Ponencia de archivo.

En segunda instancia se discutió y votó la segunda Ponencia de archivo presentada por el Honorable Senador Jorge Enrique Robledo y por el Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, la cual fue votada nominalmente por quince (15) honorables Representantes, catorce (14) por el NO y uno (1) por el SÍ.

En tercera instancia se discutió y votó la Ponencia favorable, la cual fue votada nominalmente por quince (15) honorables Representantes, catorce (14) por el SÍ y uno (1) por el NO.”

La sesión conjunta se adelantó bajo los requerimientos de los artículos 169 a 173 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto fue dirigida por el Presidente de la comisión quinta del Senado de la República, hubo ponencia conjunta favorable para discusión y cada célula contabilizó por separado su quórum y sus votaciones.

Finalmente, la mesa directiva, antes de levantar la sesión, designó como ponentes para segundo debate al mismo grupo de ponentes y coordinadores que actuó en comisiones conjuntas. El texto aprobado en esta instancia aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 512 del 21 de julio de 2017.

5.2.3. Segundo debate en la plenaria del Senado de la República

En esta instancia se presentaron tres ponencias, dos de las cuales negativas y una mayoritaria con proposición positiva, todas fueron publicadas en las Gacetas 512 del 21 de junio de 2017 y 594 del 26 de julio del mismo año. El proyecto de Ley resultó aprobado en la plenaria del Senado de la República el 27 de noviembre de 2017[38].

El anuncio del proyecto de Ley en plenaria del Senado de la República se llevó a cabo el 23 de noviembre de 2017[39], según consta en la Gaceta del Congreso No. 246 de 2018, página 24:

“Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Anuncio de proyectos de ley de actos legislativos que serán considerados y eventualmente votados en la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día jueves 23 de noviembre de 2017.

(...)

Proyecto de ley número 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, Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.”

5.2.3.1. Aprobación del proyecto

La aprobación del Proyecto de Ley contó con la siguiente votación: por el Sí, 50 votos; por el NO, 3 votos[40].

La ponencia mayoritaria fue discutida y aprobada, con las proposiciones avaladas por el Gobierno, en la sesión del 27 de noviembre de 2017 Senado, contenida en el Acta de Plenaria No. 38 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 346 de 2018.

Finalmente, se aprobó el título de la iniciativa, y la pregunta respecto de la intención de la Plenaria de volver la iniciativa Ley de la República, a lo cual se respondió afirmativamente, con la siguiente votación: Por el Sí: 52, por el No: 04, para un total de 56 Votos. El texto definitivo aprobado por el Senado se publicó en la Gaceta del Congreso No. 1115 de 2017 del 29 de noviembre de 2017.

Al revisar las modificaciones introducidas entre primer y segundo debate, se encuentra que estas atienden al principio de identidad flexible, puesto que corresponden a asuntos razonablemente relacionados con lo dispuesto inicialmente en el proyecto de Ley. En general se trata de: numeración de los artículos, mejoramiento de la redacción, precisiones sobre articulado aprobado, ejemplo, en cuanto a los sistemas de innovación agropecuaria

(numeral 12, art. 1), los parques científicos, tecnológicos y de innovación agropecuaria (num. 14, art. 1), la definición de organización comunitaria (num. 15, art. 1), el alcance de las normas de propiedad intelectual (num. 10, art. 3), las normas internacionales y la biodiversidad (num. 2, art. 8), el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (art. 11), la definición de participación comunitaria (art. 12), los actores del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria (art. 20), de los criterios para acceder al subsidio a la tarifa de la tasa por prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuario (art. 28) y de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (art. 29).

También se adicionaron funciones a algunos órganos creados en la sesión conjunta de las dos comisiones quintas, entre estas una del Consejo Superior del SNIA (num. 8 y 14 del art. 8), la modificación de algunos de los miembros del referido Consejo (art. 9), la adición de algunas tareas a las funciones de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (art. 13), sin que correspondan a cambios estructurales o sustanciales que puedan significar temas nuevos que desconozcan el principio de identidad flexible. En suma, considera la Corte que todos los asuntos incluidos resultan admisibles de acuerdo con las reglas que rigen el trámite legislativo.

El principio de identidad flexible ha sido definido por la Corte[41] “... como aquel que exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto, advirtiéndole a la Corte que aún en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores.”

Con anterioridad la Corporación[42] había explicado que “El principio de identidad es el nombre que se ha asignado a la exigencia contenida en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con el cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias. De esta forma se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate

sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución, sin embargo, éstas no podrán incluir temas nuevos, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones. Desde este punto de vista deberá existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo...”.

En el trámite del proyecto convertido en la Ley 1876 de 2017, particularmente durante el tránsito entre las comisiones quintas de Senado y Cámara hacia las plenarias de estas Corporaciones, se presentaron modificaciones que no alteraron de manera esencial el contenido de la iniciativa, pues, como se dijo anteriormente, no afectaron la estructura deóntica del texto presentado por el Gobierno y, por tanto, cumplieron con los parámetros fijados por este Tribunal en materia de identidad flexible.

De otra parte, se verifica que se cumplió el plazo constitucional exigido en el artículo 160, según el cual “entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”; toda vez que el debate en las comisiones ocurrió el 15 de junio de 2017, y el debate en la Plenaria del Senado de la República inició el 8 de agosto de ese año[43].

5.2.4. Segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes

En esta Corporación fueron presentadas tres ponencias, dos negativas y una mayoritaria positiva. Las dos primeras de los Representantes Rubén Darío Molano e Inti Raúl Asprilla Reyes, mientras la tercera fue suscrita por los congresistas Alonso José del Río, Arturo Yepes, Franklin Lozano, Flora Perdomo y Ciro Fernández[44].

5.2.4.1. Anuncio previo

El anuncio previo tuvo lugar el 27 de noviembre de 2017, como consta en el Acta de Plenaria No. 267 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 79 del 21 de marzo de 2018; según esta documentación se convocó para el día siguiente, 28 de noviembre, a las 12 del día:

“Dirección de la Presidencia Rodrigo Lara Restrepo:

Bueno muy bien, anuncie los proyectos para mañana entonces, señor Secretario, por favor y

se cita para las 12 del día.

Funcionario Subsecretaría General, Camilo Romero Galván:

Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes 28 de noviembre de 2017 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyectos para segundo debate. (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ)

Proyecto de ley número 008 de 2017 Cámara, 004 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”.[45]

Cumpliendo lo anunciado, el 28 de noviembre se reunió la Plenaria de la Cámara de Representantes para llevar a cabo el debate y la votación del proyecto de Ley, según consta en el Acta de Plenaria No. 268 de la misma fecha, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 71 del 9 de marzo de 2018.

5.2.4.2. Trámite de aprobación del proyecto

De otra parte, se verifica que se cumplió el plazo constitucional exigido en el artículo 160, según el cual “entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”; toda vez que el debate en las comisiones ocurrió el 15 de junio de 2017, y el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes inició el 27 de noviembre de ese año[49].

5.2.4.3. Aprobación del proyecto

Al empezar el debate sobre el proyecto de Ley que se examina fueron puestas en consideración las dos ponencias con proposición de archivo del proyecto, suscritas por los congresistas Inti Raúl Asprilla Reyes y Rubén Darío Molano, la Corporación se declaró en sesión permanente. Las dos ponencias mencionadas fueron negadas con sesenta y seis (66) votos[50].

La ponencia mayoritaria, con proposición positiva, fue aprobada de la siguiente manera:

“Dirección de la Presidencia, Rodrigo Lara Restrepo:

Ya señor secretario, por favor.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se cierra el registro por orden de la Presidencia, la votación final es como sigue, por el SÍ 78 votos electrónicos 4 manuales para un total por el SÍ de 82, por el NO 11 votos electrónicos ninguno manual para un total por el NO de 11 votos, señor Presidente ha sido aprobado este bloque de artículos como fue aprobado en el Senado en segundo debate de tal manera que se deja constancia que se ha aprobado todo el articulado como fue aprobado en el segundo debate en el Senado de la República.[51]”

La Presidencia sometió a la Plenaria el título y la pregunta sobre la intención de convertirlo en Ley de la República, la Corporación respondió afirmativamente con la siguiente votación: “por el SÍ 76 votos electrónicos, 3 manuales para un total de 79, votos por el NO 8 votos electrónicos ninguno manual para un total por el NO de 8 votos”.

El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1183 de 2017. Comoquiera que esta Corporación acogió íntegramente el texto aprobado en el Senado de la República no fue necesario adelantar el trámite de conciliación.

5.2.4.4. Principio de identidad flexible

La Cámara de Representantes acogió el texto aprobado por el Senado de la República[52], de esta manera, siguiendo lo expuesto en el fundamento jurídico 5.2.3.1. de esta providencia, se entiende cumplido este requerimiento.

Podría considerarse que algunas materias reguladas en la Ley 1876 de 2017 tendrían que hacer parte de una ley orgánica, hipótesis que, como se explicará a continuación, carece de fundamento constitucional. La Ley que se examina creó el servicio público de extensión agropecuaria, distribuyó algunas competencias entre entidades territoriales, también creó un fondo común llamado Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, financiado con recursos nacionales y territoriales, administrado por una entidad nacional denominado Agencia de Desarrollo Rural, todo atendiendo a los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria; además, esta ley autorizó la creación de una tasa departamental (art. 26) para ser transferida a los municipios (art. 27).

La reserva de ley orgánica en cuanto a reparto competencial entre entidades territoriales se refiere aparece regulada en el artículo 151 superior, acerca de su naturaleza y contenido la Corte[53] ha dicho que no todo el reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales debe hacer parte de una ley orgánica, por cuanto el propósito del constituyente fue que las leyes orgánicas sirvieran para establecer aspectos fundamentales o nucleares relacionados con la vida de estas circunscripciones administrativas. Entre la extensa jurisprudencia sobre la materia puede citarse la siguiente:

“... para esta Corporación, las definiciones fundamentales sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión reservada al legislador orgánico. Sin embargo, cabe preguntarse si, en razón del aserto anterior, todo reparto de funciones y competencias intergubernamentales tiene reserva de ley orgánica. La respuesta a este interrogante no puede menos que ser negativa. En efecto, lo contrario sería equivalente a sostener que dado que los derechos fundamentales sólo pueden ser regulados por una ley estatutaria (art. 152 CP), todo aquello que se relacione con los mencionados derechos tiene reserva de ley estatutaria. En ese caso, la adopción de códigos de procedimiento tendría que ser objeto del trámite especial que consagra el artículo 152 de la Carta, al igual que todas las cuestiones relacionadas con el derecho penal y, en general, con las restricciones de la libertad. Esta interpretación, como se mencionó en un aparte anterior de esta providencia, terminaría por vaciar de contenido la cláusula de competencia del legislador ordinario.”[54]

La distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales a través de una ley orgánica tendrá lugar siempre y cuando sea necesario afectar aspectos estructurales vinculados con la arquitectura y la organización territorial del Estado, con su “régimen jurídico básico”[55], esta clase de ley sirve para complementar el ordenamiento territorial fijado por el constituyente, teniendo en cuenta que el mismo requiere de mayor estabilidad respecto de lo dispuesto en leyes ordinarias[56]. La Corte ha precisado:

“La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático”. d. “No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo

tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva”[57]

Teniendo en cuenta el contenido de la Ley 1876 de 2017, la Sala encuentra que no se trata de aquellas que regulen aspectos fundantes ni estructurales de la vida territorial del Estado, como tampoco fijan parámetros tan rígidos que no puedan ser modificados en el futuro mediante una ley ordinaria. La ley bajo examen regula un aspecto específico adecuado a una necesidad determinada en materia de desarrollo rural, sin que el Congreso de la República tuviera el deber de llevar a cabo esta tarea valiéndose del instrumento propio de las leyes orgánicas.

Por lo expuesto, la Corte determina que el contenido de la Ley 1876 de 2017 corresponde a la materia propia de una ley ordinaria; por tanto, el Congreso de la República al expedir esta normatividad no desatendió el mandato del artículo 151 superior.

5.4. Cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003[58]

5.4.1. Esta disposición obliga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a rendir concepto técnico sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley que se tramitan en Congreso de la República[59], por tanto, la Sala procede a verificar el cumplimiento de este requisito. El texto de la norma es el siguiente:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. (Negrillas no originales)."

5.4.2. El concepto jurídico del Ministerio aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 333 del viernes 12 de mayo de 2017, págs. 18 a 20. Luego de un adecuado análisis sobre el impacto fiscal del proyecto, el representante de la Entidad hizo las siguientes recomendaciones:

"...esta Cartera en lo que respecta a las fuentes de financiación de la iniciativa, atentamente, sugiere complementar el numeral 2 del artículo 14, referente a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con la siguiente frase: '(...) contenidos en el Marco de Gasto a Mediano Plazo del Sector (...)'. "

De otra parte, frente al numeral 4 del artículo 14 sobre los recursos del Sistema General de Regalías, se aclara que la asignación y disposición de los mismos se encuentra sujeto a las reglas establecidas por el conjunto de normas que rigen el sistema, principalmente al procedimiento y órganos regulados por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. En este sentido, este Ministerio sugiere que el numeral en mención quede en los siguientes términos: '4. Los recursos del Sistema General de Regalías de conformidad con las normas vigentes que regulan este sistema'".

5.4.3. El artículo 14 de la Ley 1876 de 2017 quedó redactado de la siguiente manera:

"CONCURRENCIA DE FUENTES DE FINANCIACIÓN. Las acciones, programas y proyectos que se adelanten en desarrollo de la presente ley podrán ser financiados, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos propios de los entes territoriales.
2. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.

3. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.

4. Los recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo a las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

5. Los instrumentos financieros creados en el marco del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.

6. Los recursos de cooperación internacional.

7. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.”

5.4.4. Como se ha dicho, el proyecto de Ley tuvo origen en el Gobierno Nacional, por tanto, el Ejecutivo introdujo las correcciones necesarias, como consta en el Acta de comisión conjunta No. 01 del 9 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 604 del jueves 27 de julio de 2017, pág. 28. Para este propósito se adecuaron los párrafos del artículo 14, quedando como sigue:

“PARÁGRAFO 1. Las entidades de nivel nacional, que ejecuten recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a actividades de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria y en especial a la prestación de servicios de extensión agropecuaria, asistencia técnica agropecuaria o similares, deberán hacerlo de conformidad con la presente ley.

PARÁGRAFO 2. A través del Presupuesto General de la Nación se dispondrán los recursos requeridos para dar soporte a la operación del SNIA, en correspondencia con las funciones que esta ley define para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación y Corpoica, de acuerdo con el marco de gasto de mediano plazo del sector.”

5.5.La Consulta previa de las minorías étnicas

Teniendo en cuenta que el proceso de consulta previa a las comunidades ancestrales es exigible con anterioridad a la expedición de la ley cuando se evidencia afectación directa a

las mismas, la Corte verificará si este requisito debió cumplirse antes de iniciar el trámite en el Congreso de la República.

La Constitución y los instrumentos internacionales[60] que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto[61], reconocen el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación y, por ello, es deber de las autoridades protegerlas y garantizarlas. Dicha prerrogativa se materializa al otorgarles a las comunidades étnicas espacios particulares de participación. De ser el caso, esta consulta debe llevarse a cabo antes de la presentación del respectivo proyecto de Ley so pena de incurrir el Congreso en un vicio de procedimiento legislativo que acarrea la inexequibilidad de la norma[62].

El procedimiento que dio lugar a la Ley 1876 de 2017 tiene como parámetros de constitucionalidad, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, y de manera particular, lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2016.

Al examinar el contenido de la Ley en mención la sala encuentra que la misma no contiene regulación que implique una afectación directa para las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom, porque no despliega un efecto específico y diferenciable para estos grupos. La ley 1876 de 2017 no incide directamente en estos pueblos, ni interviene ni afecta su proyecto de vida o tradiciones o incide en aspectos vinculados a la diversidad étnica y cultural de las comunidades diferenciadas[63].

Por lo anterior, la Corte no encuentra que fuese necesario el agotamiento de la consulta previa a las comunidades étnicas como condición para dar inicio al trámite en las Cámaras Legislativas.

6. Examen material de la Ley 1876 de 2017

6.1. Naturaleza y contenido de la Ley

La Ley 1876 de 2017 es el resultado de varios programas, propuestas y políticas diseñadas por el Estado para mejorar las condiciones de vida de la población colombiana que habita en el sector rural, al frente de estos proyectos siempre se ha encontrado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, agencia que a partir de la Ley 607 de 2000, valiéndose de diversas modalidades de incentivos, venía procurando la finalidad mencionada.

Este Ministerio cuenta con información que le permite establecer que en Colombia, para el periodo 2012-2016, existían 2.7 millones de productores en el área rural[64]. Tomando cifras del año 2013, cuando el número de productores en el área rural era de 2'370.099, el Ministerio determinó que sólo el 65% habían recibido asistencia técnica para el desarrollo de la actividad agropecuaria.

Entre los programas de asistencia técnica se cuenta el elaborado mediante el “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, en el que se identificó la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos en el sector rural, la baja remuneración laboral originada en la limitada capacidad de los hogares rurales para acumular activos y generar ingresos, a lo cual se suma que la inversión en investigación y desarrollo tecnológico en el área rural apenas representa en promedio más del 11% de la inversión pública agropecuaria en los últimos trece años.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -P.N.D.- trajo una propuesta de transformación del campo que incluye el uso eficiente del suelo y los recursos naturales, la inclusión productiva de los pobladores rurales y el desarrollo de un nuevo modelo de asistencia técnica integral y la consolidación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial. Con éste programa se busca que los productores rurales mejoren la productividad y la rentabilidad de los sistemas productivos, considerando los requerimientos en términos de servicio a partir de perfiles diferenciados por tipo de productor y de proyecto productivo.

El P.N.D. propone que el modelo de asistencia técnica se articule con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial, como también con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, proyecto en el cual la Corporación de Investigación Agropecuaria (Corpoica), bajo la Dirección de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe ofrecer el respectivo soporte técnico y administrativo. Este mismo proyecto incentiva la incorporación de los productores como agentes del proceso de investigación, como también propende por el desarrollo e implementación de un sistema de información, seguimiento y evaluación para los desarrollos tecnológicos.

De su parte, la Misión para la Transformación del Campo (2015), había planteado la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria y de Acompañamiento Integral,

con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales mediante el fomento de la innovación y el cambio técnico en los principales sistemas productivos, para lograr la rentabilidad, eficiencia, competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias.

6.2. Análisis sustancial de la Ley 1876 de 2017

La Ley cuenta con 47 artículos distribuidos en cuatro Títulos, dedicados a regular el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA-.

6.3. Primer grupo de artículos: 1 a 3

Título I de la Ley. Objeto, definiciones y principios.

6.3.1. El artículo 1º presenta el objeto de la Ley, el 2º define conceptos propios del Sistema y el 3º señala los principios para el desarrollo, interpretación y aplicación de la Ley.

Este dispositivo prevé que las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, deben soportar efectivamente los procesos de innovación requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.

Como lo expresó el Procurador General de la Nación, el artículo 1º de la Ley 1876 de 2017 se limita a precisar el área jurídica de aplicación del SNIA, materia que cuenta con apoyo en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política que tratan de la protección especial reconocida a la producción de alimentos, como también a las actividades agrícolas y pecuarias, pero especialmente a la promoción de la investigación y transferencia de la tecnología en la actividad agropecuaria para incrementar la productividad.

6.3.2. El artículo 1º constituye la base del resto del articulado, de allí sus concordancias con todos los preceptos que integran la Ley 1876 de 2017, particularmente con el artículo 5º que establece la estructura del SNIA. Éste se encuentra integrado por tres subsistemas: 1. Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario; 2. Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria; y 3. Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

El primer artículo de la Ley 1876 de 2017 no ofrece reparos en cuanto a su constitucionalidad.

6.3.3. Artículo 2º. El legislador empleó una técnica usual en esta clase estatuto, la que permite definir conceptos especializados que serán empleados a lo largo del articulado, de esta manera su tarea se simplifica al evitar en cada apartado de la Ley reiterar definiciones. En este caso son quince (15) categorías:

1. Sector agropecuario. 2. Ordenamiento productivo y social del territorio. 3. Innovación agropecuaria. 4. Innovación abierta o colaborativa. 5. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA). 6. Agenda Dinámica Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Agropecuaria (Agenda I+D+i). 7. Plataforma Siembra. 8. Comunidad Linkata. 9. Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria. 10. Redes de innovación. 11. Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). 12. Extensión Agropecuaria. 13. Ruralidad. 14. Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación Agropecuarios (PCTIA). 15. Organización Comunitaria.

En concordancia con lo expuesto por el Ministerio Público, la Corte considera que en ninguna de las definiciones aportadas por el legislador aparecen textos que contradigan lo dispuesto en la Constitución Política. Sin embargo, precisa la Sala que los motivos para arribar a la misma conclusión son diferentes, pues la Vista Fiscal cree que se trata de principios y enunciados genéricos no susceptibles de control de constitucionalidad (cfr. pág 37 del concepto), mientras la Corporación considera que son textos que, a pesar de servir para circunscribir ciertas interpretaciones, sí tienen la potencialidad de transgredir el orden constitucional, como, por ejemplo, si en el texto se definiera “el desplazamiento forzado a cargo del Ministerio”, conducta que desde su mero enunciado sería claramente reprochable y que no por hacer parte de las definiciones tendría que ser declarada exequible.

Las quince (15) definiciones serán declaradas exequibles porque limitan la interpretación a ciertos parámetros técnicos necesarios para la mejor comprensión de la Ley y, además, a lo largo del articulado son empleadas en diferentes contextos, pero en el artículo 2º no generan duda acerca de su constitucionalidad.

6.3.4. Art. 3º. Dentro del esquema de elaboración de estatutos que pretenden ser

exhaustivos en una determinada área aparece sistemáticamente un texto dedicado a los principios que guiarán el desarrollo, interpretación y aplicación de sus normas. En este caso, el artículo 3º fue el medio para mencionar doce (12) principios y procurar definirlos, tarea que no siempre resulta fácil y menos acabada, pues, por su naturaleza, los principios en derecho son genéricos, con alto grado de abstracción y aplicables bajo ciertos parámetros en situaciones particulares, por lo mismo la doctrina los denomina mandatos de optimización del derecho[65].

En el derecho público colombiano, tratándose de principios, la remisión más usual se lleva a cabo hacia los postulados del preámbulo y los artículos de la primera parte de la Constitución Política, sin desdeñar aquellos de la parte orgánica que suelen aportar principios en materias tales como contratación estatal, libertad de empresa, servicios públicos, tributación y otras. Lo normal es que estos “mandatos de optimización” contribuyan a fijar contenido y alcance a las reglas de derecho, comprendidas las que hacen parte de la Ley Fundamental.

El artículo 3º hace cuatro (4) remisiones: 1. A la Constitución Política; 2. La Ley 489 de 1998; 3. la Ley 1454 de 2011; y 4. el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cada uno de estos estatutos declara sus propios principios, como ocurre, por ejemplo, con la ley 489 de 1993 que dedica su artículo 3º a los principios de la función administrativa; la Ley 1454 de 2011 que deja al artículo 3º los principios rectores del ordenamiento territorial; o el CPACA que en su artículo 3º menciona, sin acabar, los principios aplicables en la interpretación y aplicación del mismo.

6.3.5. El artículo 3º de la Ley 1876 de 2017 aporta los siguientes principios:

1. Articulación. 2. Enfoque territorial. 3. Enfoque diferencial. 4. Enfoque de asociatividad. 5. Ordenamiento social y uso productivo del territorio. 6. Participación de los actores del SNIA. 7. Desarrollo sostenible. 8. Orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor. 9. Gradualidad y temporalidad. 10. Propiedad Intelectual. 11. Productores como agentes de I+D+i. 12. Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Los doce (12) enunciados se avienen a lo dispuesto en la Constitución Política, pueden ser concordados con lo establecido en las Leyes objeto de la remisión, se limitan a aportar conceptos útiles a lo largo del articulado que integra la Ley 1876 de 2017, sin que la Corte

encuentre en ellos motivos para considerarlos contrarios al orden superior representado por la Carta Política.

6.4. Título II de la Ley. Estructura, competencias, fuentes de financiación y operación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria

Tanto la Presidencia de la República como la Procuraduría General de la Nación propusieron que el estudio de constitucionalidad del resto del articulado se llevara a cabo agrupando textos por especialidades, recomendación metodológica que será adoptada por la Corte en aras de una mejor comprensión sobre el contenido de la Ley y de sus implicaciones constitucionales. Así, el primer grupo estará compuesto por los artículos 4º a 23 que establecen el marco orgánico y funcional del SNIA, el cual es un Subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), definido en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 y en la Ley 1286 de 2009.

El SNIA será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, función que, por su naturaleza, corresponde a las competencias de esta cartera. El artículo 5º precisa que el SNIA está integrado por tres subsistemas nacionales a saber: 1. De Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario; 2. De Extensión Agropecuaria; y 3. De Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria. No duda la Sala sobre la exequibilidad de este diseño administrativo.

6.4.1. El artículo 6º de la Ley establece algunos espacios de articulación:

1. El Consejo Superior del SNIA y los comités técnicos que este defina;
2. las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria creadas por las Comisiones Regionales de Competitividad;
3. los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codectis);
4. los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea);
5. los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR); las redes de innovación y los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria.

La necesaria colaboración entre entidades del Estado con miras a lograr los fines esenciales del Estado encuentra asidero, entre otros, en los artículos 1º, 2º, 113 y 209 de la Constitución, por lo cual el artículo 6º es considerado desarrollo del Estatuto Superior y, por ende, conforme con él.

6.4.2. Los artículos siguientes diseñan los objetivos del SNIA (art. 7º) y crean el Consejo Superior del Sistema dándole calidad de organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todo lo relacionado con el mismo y reiterando su articulación con el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 8º).

La Conformación del Consejo Superior (art. 9º), el cual está integrado con servidores públicos y representantes de organizaciones privadas, atiende a las prescripciones de los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, en cuanto garantiza la participación de diferentes sectores sociales y cívicos en el órgano de asesoría más importante del SNIA; de esta forma el legislador aplica los postulados que identifican a la democracia participativa y desarrolla la filosofía del artículo 40 superior en virtud del cual todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, como también tiene el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (art. 95-5 C.P.). Por estas razones, la Corte no encuentra contradicción sino aplicación de la Estatuto Superior, por lo que el artículo 9º será declarado conforme con la Carta Política.

Las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Superior del SNIA quedaron establecidas en el artículo 10º de la Ley 1876 de 2017, no ofrecen reparos desde un perspectiva constitucional, por cuanto corresponden a actividades normalmente desempeñadas por esta clase de dependencia. Ninguna de las nueve (9) transgreden el Texto Superior, por lo que el artículo 10º será declarado exequible.

El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria -PECTIA-, diseñado desde el artículo 11 de la Ley 1876, atiende a lo establecido en el artículo 150-23 superior respecto de las atribuciones del Congreso de la República para diseñar políticas públicas. Por ello, el legislador articula en esta norma las actuaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y Corpoica, haciéndolos responsables de la elaboración y actualización del PECTIA, la cual se hará al menos cada cuatro años, precisando que este Plan será financiado con recursos públicos.

6.4.3. El artículo 12 de la Ley 1876 crea las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, con esta disposición el legislador encargó a las Comisiones Regionales de Competitividad de crear las Mesas para promover el desarrollo de los Sistemas Territoriales de Innovación, Mesas que estarán integradas con representantes de las organizaciones de cadenas regionales, organizaciones de productores agropecuarios, organizaciones comunitarias, representantes de los Consejos Municipales Agropecuarios, instituciones de educación superior, entidades sectoriales de nivel territorial y un representante de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros; según este artículo las Mesas serán presididas por las Secretarías de Agricultura Departamentales.

Para la Sala, esta norma desarrolla los principios de articulación y coordinación diseñados por el constituyente para las actuaciones administrativas que impliquen la actuación armónica entre entes de los niveles nacional, departamental y local; el legislador hace concordar las funciones y actividades de entidades públicas y privadas para la consecución de fines esenciales del Estado, entre ellos el de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (art. 2º C.P.). En esta mediada, el artículo 12 no genera reproche alguno en cuanto a su constitucionalidad se refiere.

6.4.4. El artículo 13 se limita a establecer las funciones de las Mesas creadas por el artículo precedente, con ellas se desarrollan los principios de articulación y coordinación entre entidades de los tres niveles administrativos (nacional, departamental y local), es decir, esta norma se convierte en la expresión operativa y práctica de las Mesas creadas en el artículo 12.

El párrafo del artículo 13, dentro del propósito de articular para el logro de los fines del SNIA, impone a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, al de Comercio, Industria y Turismo, como también a Colciencias, el deber de definir los criterios para priorizar zonas donde se conformaran los PECTIA (Cfr. art. 11 de la Ley). Tanto las funciones de las Mesas, como los deberes de las entidades del Estado para definir los mencionados criterios de priorización son regulaciones elaboradas por el Congreso de la República dentro del marco del Plan de Desarrollo Rural Integral trazado desde hace más de 20 años y reformulado actualmente como parte del Acuerdo Final.

6.4.5. El artículo 14 de la Ley 1876 de 2017 es fundamental dentro de la red institucional

diseñada bajo el título de Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria –SNIA-, toda vez que trata de las fuentes de financiación de los programas y proyectos que se adelanten en desarrollo de la normatividad que se viene analizando. Las fuentes, según el artículo 14, son: 1. Los recursos propios de los entes territoriales; 2. Los recursos del Presupuesto General de la Nación; 3. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones; 4. Los recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo a las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión; 5. Los instrumentos financieros creados en el marco del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; 6. Los recursos de cooperación internacional; y 7. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales. El legislador con esta disposición afecta el régimen de rentas de las entidades territoriales, por lo que la Corte se detendrá para explicar los criterios diferenciales que distinguen los ingresos exógenos de los endógenos.

6.4.6. Los recursos fiscales de las entidades territoriales

La Corte ha explicado la clasificación de las fuentes de financiación de las entidades territoriales, precisando que ellas pueden ser exógenas y endógenas, cada una de éstas con características propias, las primeras provienen de una fuente externa y las segundas son propias. Entre las exógenas se cuentan los aportes y participaciones que la nación transfiera a los departamentos, distritos y municipios, al paso que son consideradas endógenas, entre otras, los impuestos territoriales como el predial unificado, y el de industria y comercio. Sobre esta materia la Corporación ha explicado:

“La distinción entre ingresos o rentas exógenas y endógenas de las entidades territoriales comporta gran importancia para efectos de definir (i) el alcance de la libertad de configuración del Legislador y (ii) la intensidad del control de constitucionalidad. En relación con las medidas adoptadas sobre los ingresos o rentas exógenas, la libertad de configuración del Legislador es amplia y el control constitucional es, por regla general, flexible. Por el contrario, en relación con las medidas sobre los ingresos o rentas endógenas, la libertad de configuración del Legislador es limitada y la intensidad del control constitucional es estricta.”[66]

Esta clasificación muestra su utilidad en materia de control de constitucionalidad, debido a que la Corte[67] ha reconocido al Congreso de la República un mayor margen de actuación en el trato de fuentes exógenas de origen nacional, mientras el mismo se reduce cuando se trata de rentas propias de las entidades territoriales.

6.4.7. Entre los casos en los cuales la jurisprudencia ha señalado el límite a la intervención del legislador respecto de las rentas endógenas se cuenta la sentencia C-579 de 2001, en ella la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 617 de 2000, condicionando su exequibilidad a que se entendiera que la palabra “acto administrativo” cobijaba únicamente a aquellos expedidos por las corporaciones públicas del ámbito territorial, a saber: Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. En esta providencia la Corporación reiteró su tesis sobre el grado de intervención que puede ejercer el legislador en relación con las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales:

“En reiteradas oportunidades, esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas.

Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación.

(...)

Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias. Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior.” (Subraya la Sala).

6.4.8. En cuanto a las potestades del legislador en materia de intervención sobre los recursos endógenos, la Corte, en la sentencia C-262 de 2015, sistematizó las reglas relativas a la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas, a saber: (i) el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre con el artículo 317 superior; (ii) una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa[68]; (iii) es posible establecer mediante ley el destino de rentas endógenas cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”; y (iv) en cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores.

6.4.8.1. Respecto de la tercera hipótesis la Corte precisa que, en el presente caso, a partir de una interpretación sistemática y teleológica del artículo 14 de la Ley 1876 de 2017, en aras de precisar las reglas sobre autonomía de las entidades territoriales en materia fiscal (arts. 1º, 285 y 287 C.P.), la posibilidad excepcional de que el legislador intervenga para decidir sobre el empleo y direccionamiento de los recursos endógenos, resulta aún más restringida.

El artículo 14 de la Ley establece las fuentes de financiación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria -SNIA-, entre estas se distinguen por lo menos cuatro (4) clases de fuentes: (i) internacionales, cuando el numeral 6. de este artículo menciona los recursos de cooperación internacional y el numeral 7. refiere a donaciones de organismos internacionales; (ii) de orden nacional, en los casos que el legislador autoriza el empleo de Recursos del Presupuesto General de la Nación; de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones; del Sistema General de Regalías y de los instrumentos financieros creados en el marco del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; (iii) donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales; y (iv) recursos propios de los entes territoriales.

6.4.8.2. Para la Corte es claro que los “recursos propios de los entes territoriales”, conocidos en la doctrina y en la jurisprudencia de esta Corporación como endógenos, (art. 14, numeral

1. de la Ley 1876 de 2017), sólo podrán ser empleados como fuente de financiación del SNIA dentro de las estrictas condiciones establecidas en la sentencia C-262 de 2015 (cfr. fundamento 6.4.8. de esta providencia) y teniendo en cuenta que el inciso primero del artículo 14 precisa que “las acciones, programas y proyectos que se adelanten en desarrollo de la presente ley podrán ser financiados, entre otras, por las siguientes fuentes...”.

Como se observa, el legislador no impuso a los entes territoriales el deber ni la obligación de emplear los recursos fiscales endógenos de los entes territoriales para la financiación del SNIA, por el contrario, empleó la acepción gramatical PODRÁN como sinónimo de posibilidad para que eventualmente lo lleven a cabo dentro de los parámetros constitucionales y legales previstos para esta clase de actividad, particularmente lo dispuesto en los artículos 209 y 287[69] de la Carta Política.

Los entes territoriales, mediante sus autoridades, deben ser cautelosos y especialmente cuidadosos al emplear los recursos fiscales endógenos, teniendo en cuenta que se trata de bienes de la comunidad, jurisprudencialmente asimilados al patrimonio y propiedad de una persona (art. 58 C.P.), circunstancia que conlleva una presunción de responsabilidad fiscal y disciplinaria por la destinación de las mencionadas fuentes de financiación.

En concordancia con los principios que identifican al Estado Unitario, dentro del cual sus entidades territoriales gozan de autonomía (arts. 1º y 285 C.P.), el artículo 362 superior preceptúa que los bienes y rentas tributarias o no tributarias (ingresos corrientes) de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares. De allí que la intervención del legislador respecto de la destinación de los recursos propios es, por regla general, excepcional y limitada, pues al tenor del artículo 287 de la Carta Política, la ley debe respetar la autonomía presupuestal y financiera de las entidades territoriales.

6.4.9. Lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley no contradice lo previsto en la Constitución, sino que atiende a lo dispuesto en el artículo 345 superior, en concordancia con los artículos 1º y 285 de la Carta Política, normas que permiten al legislador regular el empleo de recursos exógenos y endógenos dentro de determinados parámetros constitucionalmente establecidos por la Corte.

La arquitectura diseñada para el SNIA avanza en su elaboración (art. 15 de la Ley 1876 de

2017) con la creación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA), jurídicamente concebido como un Fondo Especial que opera como una cuenta, sin personería jurídica, integrado con subcuentas departamentales y/o subsectoriales, adscrito y administrado por la Agencia de Desarrollo Rural.

Este fondo será nutrido con recursos provenientes de las fuentes establecidas en el artículo 14 de la Ley que se examina, su objeto será la financiación del servicio de extensión agropecuaria ejecutado por el PDEA. Lo establecido en el artículo 15 se aviene a las previsiones del artículo 150 superior, específicamente respecto de la función asignada al Congreso de la República en materia de estructura de la administración pública y medios de financiación de los mismos (art. 150-7).

6.4.10. El artículo 16 de la Ley regula la veeduría, seguimiento y evaluación al SNIA, señalando al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el ente responsable de coordinar con cada subsistema la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y principios del SNIA. Importante en este precepto es el rol de la sociedad civil, ya que el legislador la faculta para hacer veeduría a las acciones, estrategias y resultado del Sistema en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), además empodera a la sociedad civil al expresar que ésta podrá presentar a las Secretarías de Agricultura Departamental sus sugerencias, quejas o denuncias.

Se combinan en este artículo varios de los principios que gobiernan la creación del SNIA, en tanto el legislador cohesiona la actuación del Gobierno a nivel nacional con instancias territoriales, lo cual es acorde con los principios de concurrencia y subsidiariedad aplicables a la vida administrativa de los entes territoriales. Además, el Congreso de la República promueve adecuadamente la participación de la sociedad civil, esto dentro del marco de los principios de pluralismo y democracia participativa consagrados en la Constitución Política, particularmente en sus artículos 1º, 2º y 40.

Las democracias modernas requieren de un control directo ejercido por la ciudadanía, particularmente por la sociedad civil, para que las tareas de los entes estatales sean publicitadas y sometidas a escrutinio permanente, todo dentro de principios tales como los de transparencia, responsabilidad y publicidad (art. 209 C.P.). En esta medida, el artículo 16

de la Ley 1876 de 2018 es considerado por la Sala como un instrumento de aplicación de los principios que identifican a la democracia participativa, con sus correlativos postulados de responsabilidad y transparencia, razón suficiente para que sea declarado conforme con la Constitución Política.

6.4.11. Los artículos 17, 19 y 21 de la Ley, en concordancia con el artículo 5º de la misma, establecen los objetivos de cada uno de los tres subsistemas que conforman el SNIA. El artículo 17, respecto del subsistema nacional de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario, precisa que tiene como finalidad orientar, planificar, implementar y evaluar las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología e innovación que se ejecutan en el ámbito agropecuario. La misma norma determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Colciencias deberán coordinar este subsistema con el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, siguiendo lo previsto en la Ley 1286 de 2009, tomando en cuenta a los actores de SNCCTI.

El artículo 19, respecto del Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria, señala que le corresponde velar por la calidad y pertinencia de los programas de formación capacitación dirigidos a generar competencias para la investigación, el desarrollo tecnológico, la extensión agropecuaria y la innovación, a través de la expedición de lineamientos y políticas orientadas a dichos objetivos. Para este propósito el legislador designó como coordinador al Ministerio de Educación quien deberá articular con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, creado por el artículo 21 de la Ley, será coordinado por el Ministerio de Agricultura y su objeto será orientar, planificar, implementar, hacer seguimiento y evaluar la prestación del servicio de extensión agropecuaria que tiene lugar en el ámbito rural nacional.

Los artículos 17, 19 y 21 se limitan a crear los tres subsistemas, a establecerles objeto y a determinar cuál será el Ministerio para la coordinación de cada uno de ellos, al tiempo que prevén mecanismos de articulación entre entidades estatales para el adecuado y eficiente funcionamiento del SNIA. Las tres disposiciones son acordes con las competencias que la Constitución asigna al Congreso de la República en materia de diseño de políticas públicas y

de coordinación entre instituciones públicas para el logro de los fines esenciales del Estado. En esta medida, la Corte declarará exequibles los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 1876 de 2017.

6.4.12. De su parte, los artículos 18, 20 y 22 de la Ley limitan su contenido a establecer los actores de cada uno de los tres subsistemas incorporando tanto agentes estatales como a particulares, con lo cual se avanza en el diseño del SNIA y se continúa con la tarea de articular en forma coordinada los esfuerzos de instituciones públicas y privadas. En esta materia la Corte acoge los criterios de Procurador General de la Nación y, por tanto, declarará la conformidad de estos artículos.

6.4.13. El artículo 23 de la Ley, sobre Soporte al Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria, prevé que se entiende por aquél todas las acciones orientadas a proveer y mejorar las capacidades, herramientas e instrumentos requeridos para ejecutar los servicios de extensión agropecuaria. Como coordinador del Soporte el legislador designó a Corpoica, para lo cual deberá trabajar en red con el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y los demás actores del SNIA, de los Sistemas Territoriales y las redes de innovación en el marco de sus competencias.

Este artículo provee elementos de administración pública pertinentes para que el SNIA cumpla de manera eficiente su objeto, al tiempo que contribuye eficazmente en la construcción del tejido institucional requerido para el cumplimiento de los propósitos estatales, tal como se encuentran previstos en el artículo 2º superior. En esta medida no encuentra la Sala que el contenido del artículo 23 riña con los preceptos de la Carta Política, por lo que será declarado exequible.

6.5. Título III de la Ley. Servicio de extensión agropecuaria

El servicio de extensión agropecuaria creado por esta Ley es regulado en el Título III, los artículos 24 a 29 se ocupan de la parte general, mientras del 30 al 45, distribuidos en cuatro capítulos se encuentran los asuntos específicos relacionados con la prestación de este servicio. Los cuatro capítulos que integran este título son los siguientes: I. Usuarios y prestadores del servicio de extensión agropecuaria; II. Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial; III. Seguimiento y Evaluación del Servicio de Extensión Agropecuaria y IV. Infracciones, Sanciones y

Procedimiento sancionatorio.

6.5.1. El artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 define el servicio de extensión como un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado que comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

Es decir, el legislador le da una doble connotación al servicio de extensión: (i) bien, y (ii) servicio público. En cuanto a la primera será sinónimo de patrimonio tangible e intangible de la población rural, teniendo en cuenta que el Estado viene desde hace varios lustros tratando de saldar la deuda social y económica con quienes habitan en las regiones apartadas de los centros urbanos, pues, a no dudarlo, se trata de colombianos a quienes los beneficios derivados de los avances en materia de investigación, conocimiento, tecnología y prácticas productivas se tardan en llegar o, peor aún, nunca han llegado. La segregación no es, entonces, geográfica sino también social y económica con las consecuencias que este fenómeno trae para la calidad de vida de los campesinos y de sus generaciones futuras, las cuales, como lo muestran varios estudios, vienen migrando hacia las urbes en búsqueda de oportunidades en materia de educación y de ubicación laboral.

6.5.2. El inciso segundo de la norma bajo examen articula el servicio de extensión con el SNIA al precisar que la competencia frente a su prestación corresponde a los municipios y distritos a quienes corresponde armonizar sus iniciativas con las de otros municipios y/o departamentos para consolidar las acciones en un solo plan denominado Plan Departamental de Extensión Agropecuaria. Concluye el artículo 24 precisando que el servicio de extensión deberá ser prestado mediante la Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) habilitadas para esta función.

Esta parte de la norma es acorde con la idea de armonizar órganos estatales para la eficiente y eficaz prestación del servicio público creado, el legislador, cumpliendo lo establecido en el artículo 150-23 superior, toma entidades del orden nacional, las vincula

con las entidades territoriales y optimiza de esta manera los recursos administrativos y la red institucional para realizar los propósitos de la Ley 1876 de 2017.

Engranar entidades del Estado en beneficio de un proyecto dedicado a la innovación en materia tecnológica para beneficio de la población campesina, además de encontrar apoyo en el artículo 1º de la Constitución, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 64 superior, según el cual:

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo.... a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.” (Destaca la Sala).

6.5.3. El Servicio de Extensión Agropecuaria creado con la Ley 1876 de 2017 también es considerado por la Sala como instrumento para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 65 de la Carta Política, según el cual:

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.” (Negritas no originales).

El Servicio de Extensión Agropecuaria, según las características y objetivos determinados en el artículo 24 de la Ley que se examina, atiende a los deberes que el constituyente impuso al Estado en materia de soporte a la población rural, en tanto desde el Acuerdo Final celebrado en la Habana, pasando por las políticas públicas diseñadas durante los últimos años, hasta la aparición de la Ley 1876 de 2017, siguen sin ser adecuadamente atendidas las necesidades de los campesinos.

Siendo el artículo 24 el punto de inflexión entre el SNIA y las necesidades reales de los habitantes rurales y por atender su texto a lo dispuesto, entre otros, en los artículos 1º, 2º,

64, 65, 113, 150-23, 209, 334 superiores, la Corte lo declarará conforme con la Constitución.

6.5.4. El artículo 25 de la Ley 1876 de 2017 trata del enfoque de extensión agropecuaria en la prestación del servicio, señalando que son prioritarios algunos aspectos que serán desarrollados según el diagnóstico que se realice a los usuarios. Tales aspectos son: 1. Desarrollo de las capacidades humanas integrales mediante la generación y mejora de las habilidades, destrezas, talentos, valores y principios de los productores agropecuarios, para ejecutar apropiadamente las gestiones y labores que demande su actividad productiva, entre otras, actividades técnico-productivas y/o de adecuación y transformación de la producción primaria, administrativas, financieras y crediticias, informáticas, de mercadeo y de comercialización; así como para la convivencia y el desarrollo rural pacífico. 2. Desarrollo de las capacidades sociales integrales y el fortalecimiento de la asociatividad, que permita la organización de los productores para gestionar colectivamente y de manera eficiente las entradas (insumos y factores productivos) y salidas (alimentos, materias primas y productos con valor agregado) de sus sistemas de producción. Así mismo, la promoción del desarrollo empresarial, de las organizaciones de segundo piso, y la conformación de redes de productores, mujeres y jóvenes rurales, entre otras. 3. Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de apoyo, adopción o adaptación de tecnologías y productos tecnológicos, apropiación social del conocimiento, y solución de problemáticas, principalmente a través de la innovación abierta o colaborativa, la investigación participativa y el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación. 4. Gestión sostenible de los recursos naturales, de modo que los productores hagan uso eficiente de los recursos, suelo, agua, biodiversidad, etc., e integren prácticas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático. 5. Desarrollo de habilidades para la participación de los productores en espacios para la retroalimentación de la política pública sectorial, además del empoderamiento para autogestionar la solución de sus necesidades.

Este dispositivo es congruente y complementario del artículo 24 de la misma Ley, en cuanto da prelación a ciertos aspectos que deberán ser tenidos en cuenta por las entidades encargadas de ejecutar el SNIA y de prestar el Servicio de Extensión Agropecuaria, con la obligación en todos los casos de auscultar las necesidades de los usuarios, con lo cual se pretende una auténtica atención a la población rural, teniendo en cuenta que estas personas constituyen la razón de ser de las innovaciones aportadas por la Ley 1876 de 2017.

en materia de desarrollo agrícola.

El artículo 25 de la Ley contribuye al uso razonable de los recursos institucionales articulados con la normatividad que se viene analizando, aporta a la eficiencia y eficacia en la implementación del SNIA, en la medida que encausa la actividad estatal mediante los denominados “enfoques”. Siendo acorde con los postulados superiores, particularmente con los consagrados en los artículos 1º, 38, 65, 71, 113, todos acordes en la garantía de los derechos a la participación, de asociación, fomento productivo del sector agrícola y colaboración entre entidades estatales. Por esta razón, la Corte no encuentra objeciones respecto de la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1876 de 2017.

6.5.5. El artículo 26 de la Ley crea la Tasa del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, el legislador asigna a las Asambleas Departamentales la función de establecer la tasa por el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, como también su sistema y método, para lo cual deberá la Corporación tener en cuenta la definición de costos que servirán de base para la determinación de las tarifas, la conformación de los sistemas territoriales de innovación en caso de que estos sistemas sean conformados. La tasa deberá ser pagada por los usuarios del servicio y la Asamblea deberá señalar la autoridad pública encargada de fijar la tarifa.

Para el Procurador General de la Nación el artículo 26 se ajusta a las previsiones de los artículos 3º, 152-12 y 338 de la Constitución, en cuanto la determinación de las tasas como tributo destinado a ser pagado por los usuarios de un servicio corresponde a lo regulado por tales preceptos. Explica que el legislador señala como sujetos pasivos de ese gravamen a los usuarios del servicio, deja a las Asambleas la función de imponer la tasa y la definición del resto de los elementos del tributo, en función de los costos que servirán de base para establecer la tarifa que se ha de cobrar por la prestación del servicio.

Lo anterior incluye la conformación de los sistemas territoriales de innovación como una forma de cobertura geográfica de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), considerando que las tasas se cobran como forma de recuperación de los costos por los servicios que se prestan.

Sin embargo, para la Vista Fiscal es inexequible que la ordenanza establezca la tasa para el servicio de extensión agropecuaria y pueda señalar la autoridad pública autorizada para

fijar la tarifa, por cuanto las Asambleas, según el artículo 338 superior, pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas, lo que significa que lo pueden hacer directamente. Por esta razón, pide a la Corte que declare exequible el primer inciso del artículo 26, pero bajo el entendido que la ordenanza que establezca la tasa podrá señalar la autoridad pública autorizada para fijar la tarifa.

6.5.5.1. El artículo 338 de la Constitución Política[70] establece que mediante ordenanza su puede permitir que las autoridades fijen las tarifa de las tasas que se cobren a los contribuyentes, mientras el sistema y el método para definir los costos de los servicios y los beneficios por los mismos, como también la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ordenanza. En el presente caso la Ley, desde el artículo 26, habilita a las Asambleas para establecer la tasa por el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, también el sistema y método que se tendrán en cuenta para la definición de los costos que servirán de base para la determinación de las tarifas, al mismo tiempo este artículo faculta a las Asambleas para que señalen la autoridad pública que estará encargada de fijar la tarifa.

La Corte ha decantado una extensa jurisprudencia sobre la clasificación de los tributos, estos comprenden (i) los impuestos; (ii) las tasas; y (iii) las contribuciones especiales.

Las tasas, como se deriva del artículo 338 superior, se definen como un tributo que busca el cobro a los contribuyentes como recuperación por los gastos en los que incurre el Estado por la prestación de un bien o servicio.

6.5.5.2. La jurisprudencia[71] ha explicado ciertas características propias de las tasas de la siguiente manera: (i) El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido; (ii) el precio pagado guarda relación directa con los beneficios del bien o servicio otorgado; (iii) el contribuyente tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio; (iv) la erogación busca cubrir los gastos de funcionamiento, provisiones para amortización y el crecimiento de la inversión; (v) ocasionalmente, caben criterios distributivos, como por ejemplo, las tasas diferenciales.

Igualmente se ha hecho precisión acerca de su diferencia con los impuestos: (i) estos últimos no guardan relación directa con un beneficio recibido por el contribuyente; (ii) los impuestos no se destinan al mantenimiento del servicio público específico, sino a las arcas generales; y (iii) el pago por el ciudadano es general e incluso coactivo, en contraste con el

de las tasas, donde es opcional y derivado de la utilización del servicio o bien.

La tasa, adicionalmente, contiene los conceptos de sistema y método, los cuales serán empleados para definir los costos de la tarifa. Estos deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, pues así lo establece el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

6.5.5.3. El concepto de método y sistema, aunque es difuso, se ha logrado caracterizar en la jurisprudencia, resaltando las diferencias entre uno y otro. En el ámbito tributario, la sentencia C-155 de 2003 expone que un sistema es “la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución”, mientras el método “está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente.” Sobre el sistema y el método la Corte ha explicado:

“... deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.”[72]

El sistema, al tener características más comprensivas, debe estar desarrollado en mayor parte por el legislador. El método, más procedimental, estará entonces más vinculado con la labor de las autoridades administrativas encargadas de desarrollar normativamente el sistema, permitiendo de esta forma algún grado de delegación en el manejo otorgado a la contribución.

En la hipótesis prevista por el artículo 26 de la Ley 1876 de 2017 el Congreso de la República crea la tasa, faculta a las Asambleas para que la establezcan, así como también su sistema y método, al tiempo que empodera a estas Corporaciones Administrativas para que señalen la autoridad pública que estará encargada de fijar la tarifa.

6.5.6. El diseño elaborado por el legislador en esta materia es acorde con las previsiones del inciso segundo del artículo 338 superior, sin que haya mérito para condicionar la

exequibilidad del precepto que se examina debido a que el Congreso de la República habilitó a las Asambleas para que éstas determinen la autoridad encargada de fijar la tarifa. El legislador “puede” permitir que las autoridades fijen la tarifa y en este caso el Parlamento está permitiendo que las Asambleas, consideradas autoridades, lo hagan mediante otras entidades designadas por estas Corporaciones Administrativas.

6.5.7. El artículo 27, sobre transferencia de la tasa a los municipios, establece que cuando la Asamblea defina que la tasa sea recaudada por un ente distinto al municipio, éste deberá transferirle los recursos recaudados en forma trimestral al municipio que lo genera; precisa también que los departamentos ejercerán seguimiento de dicha transferencia para garantizar que se ejecute según lo dispuesto en esta norma.

La Corte no encuentra contradicción entre este dispositivo y lo establecido en la Carta Política, en especial en su artículo 338, por cuanto la tasa se cobra teniendo en cuenta la recuperación de los costos por los servicios que se prestan y, según se ha explicado, este tributo está destinado a la financiación del servicio de extensión agropecuaria que deben prestar los municipios.

El control jerárquico a cargo del departamento sobre el ente encargado del recaudo demuestra el celo con el que el legislador busca proteger los recursos, al tiempo que procura verificar la entrega efectiva de los mismos en forma trimestral al ente territorial que por haber prestado el servicio debe ser beneficiario de la tasa respectiva. El artículo 27, además de cumplir con los parámetros del artículo 338 superior, desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que gobiernan las actuaciones administrativas de los entes territoriales, según las previsiones del inciso segundo del artículo 288 superior: “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Por lo expuesto, el artículo 27 de la Ley será declarado exequible.

6.5.7.1. Tratándose del recaudo de la tasa a los municipios y en aplicación de los principios de responsabilidad, transparencia, publicidad y moralidad pública que gobiernan la función administrativa (art. 209 C.P. y Ley 489 de 1998), la Corte precisa que este tributo deberá ser recaudado, de manera preferencial y preferente, por los municipios, bajo la estricta vigilancia de los entes de control fiscal y disciplinario, excepcionalmente la tasa será

recaudada por un ente distinto al municipio, caso en el cual deberá tratarse de una entidad de derecho público, únicamente en casos especialmente excepcionales la tasa podrá ser recaudada por entidades de derecho privado, caso en el cual éstas entidades deberán ser contratadas mediante un proceso de selección público y transparente, en el marco de la Ley de contratación y, en todo caso, bajo la supervisión y acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación.

El subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio de extensión agropecuaria es regulado por el artículo 28 de la Ley 1876 de 2017, precisando que tal contribución deberá ser subsidiada conforme a la disponibilidad y concurrencia de los recursos dispuestos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 14 de esta Ley.

El Congreso de la República, dentro de la órbita de sus competencias, articula recursos del nivel nacional para apoyar económicamente a entidades territoriales que se suponen de menor nivel de ingresos, para que la tarifa pueda ser pagada de manera eficiente. Desarrolla este artículo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 superior.

6.5.8. El artículo 28 agrega que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siguiendo las recomendaciones del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuario -SNIA-, como también los principios de la función administrativa y atendiendo a los principios de gradualidad y temporalidad, deberá reglamentar la clasificación, caracterización y otorgamiento del subsidio a la tarifa, como también su gradualidad y porcentaje. Esta medida atiende a los objetivos de la Ley 1876 de 2017 relacionados con la búsqueda del desarrollo integral del sector agrícola.

El legislador a continuación suministró los criterios de priorización del subsidio así: 1. Puntaje y nivel en el Sisbén. 2. La condición de víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011. 3. La condición de mujer rural de conformidad con la Ley 731 de 2002. 4. La condición de beneficiario del Fondo de Tierras en los términos del Decreto-ley 902 de 2017. 5. Población objetivo de los Planes de Acción para la Transformación Regional, PATR, de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) definidos en el Decreto-ley 893 de 2017. 6. Población objetivo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA, del Programa Nacional Integral de Sustitución de

Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en los términos del Decreto-ley 896 de 2017. 7. Población objetivo de los Planes y Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de conformidad con el Decreto 2364 de 2015. 8. Población incluida en Planes y Programas de Desarrollo Rural y/o Agropecuario promovidos por el MADR. 9. La clasificación de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria.

Agregó que “El subsidio de la tarifa que se otorgue a los usuarios será diferencial, temporal y decreciente en el tiempo, respondiendo a la mejora en las capacidades y condiciones de los productores, así como al logro de las metas y objetivos propuestos en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.”

Los criterios empleados por el legislador se avienen a lo establecido en la Constitución Política, en cuanto elabora un listado de nueve categorías útiles para que el Gobierno Nacional pueda reglamentar la materia; examinado el listado la Corte encuentra que allí se privilegian personas y sectores sociales que a justo título vienen reclamando mejor y mayor atención del Estado, y el subsidio a la tarifa de la tasa por la prestación del servicio público de extensión agropecuario representa un mecanismo eficaz para contribuir a la búsqueda de mejores condiciones sociales y económicas en el área rural del país.

A su vez, los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria servirán, como se ha dicho, para fijar metas y objetivos, los que serán tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para otorgar el subsidio, en forma diferencial, temporal y decreciente, todo para mejorar las capacidades y condiciones de los productores.

6.5.9. El Procurador General de la Nación considera inexecutable la atribución conferida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para reglamentar la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, por cuanto el poder reglamentario de la Ley, según el artículo 189-11 de la Constitución, corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República.

La Corte se muestra conforme con esta interpretación, pero entiende que declarar tal inconstitucionalidad resultaría constitucionalmente más gravoso en la medida que el subsidio a la tarifa no podría ser reglamentado hasta la expedición de una nueva Ley; por esta razón, aplicando los principios de conservación del derecho y de interpretación conforme con la Carta Política, condicionará la exequibilidad de las facultades

reglamentarias concedidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo el entendido que las mismas deberán ser ejercidas por el Presidente de la República en los términos del artículo 189-11 superior.

6.5.10. El Jefe del Ministerio Público considera que se faculta al Gobierno Nacional para reglamentar lo atinente al subsidio a la tarifa involucrando en esta tarea recursos que pertenecen a las entidades territoriales, lo cual resulta contrario al principio de autonomía de los entes territoriales y, por lo mismo, inexecutable en los apartes respectivos. Expresa el Procurador:

“... el diseño normativo permite inferir que dicha reglamentación cubre la destinación, no sólo de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, sino también de los recursos propios de los entes territoriales y los de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 14 de la Ley 1876 de 2017, por la vía del principio de concurrencia que rige las relaciones entre la nación y los entes territoriales.

Asimismo, abarca la destinación regional de los recursos del Sistema General de Regalías (art. 361 C.P.), según las disposiciones de la Comisión Rectora y de los órganos Colegiados de Administración y Decisión, y en los términos del numeral 4 del artículo ibídem”. (Fl. 222 del expediente).

En concepto del Procurador General la reglamentación de la Ley sólo debe cubrir lo correspondiente a la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación, pues lo relacionado con recursos propios de los entes territoriales y los de libre inversión del componente de Propósito General del sistema General de Participaciones, así como los procedentes de las regalías, destinados a subsidiar la tarifa de la tasa por principio de concurrencia, debe ser materia de concertación con los departamentos y los municipios, según las previsiones de los artículos 287-3-4 y 339 de la Constitución.

La Corte no comparte estos criterios jurídicos, pues considera que el Gobierno Nacional, atendiendo al principio de legalidad, está en el deber de reglamentar la materia dentro de las competencias previstas para ello en la Constitución Política, observando en todo caso los principios de coordinación y concurrencia (art. 288 C.P.), y que en caso de excederse en el ejercicio de las mismas será la jurisdicción administrativa la encargada de resolver, previo

el ejercicio del medio de control respectivo.

6.5.11. Los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) son creados por el artículo 29 de la Ley, señalando que será el instrumento de planificación cuatrienal en el cual cada departamento, en coordinación con sus municipios, distritos y demás actores del Sistema Nacional de Innovación Agropecuario –SNIA-, definirá los elementos estratégicos y operativos para la prestación del servicio de extensión agropecuaria en su área de influencia.

A continuación son delimitados los elementos estratégicos y operativos para la adecuada prestación del servicio de extensión en el área de influencia del PDEA, para ello deben tenerse en cuenta los siguientes criterios: 1. Líneas productivas priorizadas a atender mediante los servicios de extensión agropecuaria, sus limitantes y requerimientos. 2. Población objeto del servicio caracterizada respecto a sus condiciones socioeconómicas, culturales y productivas. 3. Estrategias y actividades requeridas para dar solución a las problemáticas y/o potenciar los sistemas productivos, el capital social, el capital humano, y la gestión de los recursos naturales, con sus respectivos cronogramas de ejecución. 4. Los objetivos, indicadores y metas en términos de productividad, competitividad y generación de ingresos. 5. La planificación financiera y de gastos asociados a la prestación del servicio. 6. Programas y proyectos regionales para la generación de capacidades, acceso a mercados y provisión de bienes, servicios e infraestructura sectorial, con los cuales deba articularse el servicio de extensión agropecuaria. 7. Las acciones regionales de manejo sostenible de los recursos naturales, de gestión del riesgo agroclimático, y de adaptación al cambio climático a ser integradas al sector a través del servicio público de extensión agropecuaria. 8. Los sistemas territoriales de innovación, alianzas interinstitucionales, redes e iniciativas orientadas a la innovación agropecuaria regional, que deban ser articuladas con el servicio público de extensión agropecuaria. 9. La articulación con los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros. En el caso de que el PDEA incluya productores ya beneficiados por la parafiscalidad agropecuaria, en la definición de la tarifa del servicio no se tendrá en cuenta el aporte correspondiente. 10. Programas y proyectos para mejorar y/o mantener el estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad en la producción agropecuaria. 11. Desarrollo y uso de nuevas tecnologías para la información y la comunicación TIC para impulsar, apoyar y/o soportar los distintos procesos de gestión de

conocimiento que hacen parte de la extensión agropecuaria.

Al integrar estos criterios con lo dispuesto en los párrafos del artículo 29 de la Ley aparece que se trata de un plan que se presenta cada cuatro años, en concordancia con el Plan Departamental de Desarrollo, los Planes Agropecuarios Municipales, los Planes de Ordenamiento Territorial y las normas ambientales, consultando las herramientas de ordenamiento social y productivo de la propiedad que contribuyan con los procesos de planificación del sector agropecuario.

6.5.12. Considera la Corte que el artículo 29 de la Ley avanza en el diseño de la estructura administrativa y operativa necesaria para la prestación del servicio de extensión, vinculando además al Consejo Municipal de Desarrollo Rural que será el espacio de dialogo local de las iniciativas propuestas y concertadas en el PDEA, precisando el legislador que la participación del Consejo se dará de conformidad con el artículo 61 de la Ley 101 de 1993, que establece:

“Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá estar conformado, como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el Concejo Municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio, y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría.

La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones el Consejo de Desarrollo Rural establecerá comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.

PARÁGRAFO. En aquellos municipios en donde exista una instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos de que trata el presente artículo, no será necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.”

El artículo 29 cumple con los parámetros de articulación entre entidades estatales, atiende a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad propios del ordenamiento territorial, permite a los órganos del Estado armonizar sus funciones, todo para la debida prestación del servicio de extensión agropecuaria, por lo que será declarado exequible.

6.5.13. Dentro del Título III, “Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria”, aparece ahora el Capítulo I., sobre “Usuarios y Prestadores del Servicio de Extensión Agropecuaria”, éste comienza en el artículo 30 y va hasta el 37.

El artículo 30 precisa que los usuarios del servicio de extensión serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que voluntariamente soliciten el servicio, por cuanto ejecutan en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias. Según esta norma, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el encargado de clasificar los usuarios para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios establecidos en este título.

Como explicó la Corte en el fundamento 6.5.9. de esta providencia, existe diferencia entre la potestad reglamentaria otorgada por la Ley a los Ministerios y la que corresponde al Presidente de la República (art. 189-11 C.P.), en cuanto la primera es concebida para asuntos técnicos u operativos,[73] mientras la segunda para la adecuada ejecución de la Ley. Definir la clasificación de usuarios del servicio de extensión agropecuaria para las diferentes actividades productivas y para efectos de los subsidios, requiere de la participación directa del Jefe de Gobierno (art. 115 C.P.), por cuanto no se trata de un asunto meramente operativo sino estructural para la ejecución de la Ley 1876 de 2017.

En esta medida, el artículo 30 será declarado exequible bajo el entendido que la potestad reglamentaria establecida en el inciso segundo deberá ser ejercida por el Presidente de la República en los términos del artículo 189-11 superior.

6.5.14. El artículo 31 sobre registro de usuarios no transgrede norma alguna de la Constitución Política, limita su texto a dar cierto orden para la prestación del servicio

disponiendo que los productores deberán estar inscritos en el registro de usuarios que será diseñado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, inscripción que se hará ante el municipio donde estén ubicados los predios beneficiarios. Articula la norma las funciones del municipio con las del departamento al determinar que éste velará porque los municipios y distritos actualicen el registro durante los tres primeros meses de cada año, mandato que resulta acorde con lo establecido en la Carta Política sobre interacción de los tres niveles de administración: nacional, departamental y local (art. 288 C.P.).

El párrafo está destinado a promover una mejor cobertura del servicio mediante la articulación de información de productores desarrollada con recursos públicos y los del sector privado que se puedan integrar, protegiendo la autonomía de los administradores frente al desarrollo de los sistemas de información.

El legislador se muestra cuidadoso de los datos e información suministrados por los usuarios y productores, cuando precisa que la utilización de los registros deberá efectuarse de conformidad con las normas de hábeas data, lo que resulta acorde con el artículo 15 superior. Por lo anterior, el artículo 31 será declarado exequible.

6.5.15. Las entidades prestadoras del servicio habilitadas en virtud del artículo 32 de la Ley 1876 de 2017 son las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA), los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPDA), gremios agropecuarios, empresas privadas o de naturaleza mixta, asociaciones de profesionales, universidades y demás instituciones de educación superior, Agencias de Desarrollo Local, entidades sin ánimo de lucro, colegios agropecuarios, cooperativas, organizaciones o asociaciones de productores, entre otros, que tengan por objeto la prestación del servicio, siempre y cuando cumplan los requisitos de habilitación de que trata el artículo 33.

El listado aquí establecido hace operativo el servicio al precisar cuáles entidades podrán prestarlo, siempre que cumplan con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico respecto de su creación y funcionamiento. No encuentra la Corte objeción de constitucionalidad en este artículo que impida declararlo exequible.

6.5.16. Las entidades prestadoras del servicio en cuanto a su habilitación se refiere encuentran regulación en el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, las EPSEA deberán registrarse y cumplir los requisitos que determine la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Este

registro y los requerimientos buscan garantizar que cumplan con un mínimo de estándares así: 1. Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias. 2. Experiencia relacionada con la prestación del servicio. 3. Capacidades para desarrollar los planes de extensión agropecuaria -PDEA-, según los enfoques establecidos para los mismos, de acuerdo con el artículo 25 de la presente ley. 4. Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación. 5. Capacidad financiera. 6. Constitución y situación legal conforme.

El inciso final de este artículo prevé que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) reglamentará los requisitos de que trata este artículo, habilitará las Epsea, publicará y actualizará el registro correspondiente.

La adecuada prestación del servicio necesita, como es natural, entidades prestadoras (art. 32) y reglamentación en cuanto a la forma jurídica para habilitarlas, como lo hace el legislador con el artículo 33 de la Ley que se examina. La ausencia de esta regulación causaría anarquía, pues la administración pública no contaría con parámetros para exigir a las EPSEA el cumplimiento de condiciones mínimas y razonables como las previstas en este precepto. Siendo el contenido de la norma de carácter operativo y por no contravenir el contenido de la Constitución, la Corte declarará que es exequible.

6.5.17. El artículo 34 de la Ley 1876 de 2017 trata de la promoción del servicio de extensión agropecuaria, vinculando en esta tarea a las Secretarías de Agricultura Departamentales, a los municipios y a las Unidades Territoriales de la Agencia de Desarrollo Rural, encargándolas de difundir el servicio para que toda la sociedad cuente con información sobre la ejecución del servicio.

La Corte no encuentra objeciones de orden constitucional que impidan declarar exequible el artículo 34 de la Ley 1876 de 2017.

6.5.18. El artículo 35 de la Ley establece requisitos específicos para la selección y contratación de EPSEAS, asignando a los municipios la función de seleccionar y contratar a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuario encargadas de atender las necesidades respectivas en el territorio de estas entidades territoriales. Resulta lógico que, además de las previsiones establecidas en la Constitución, el legislador prevea que el baremo principal en materia de contratación será la Ley 80 de 1993 y demás normas

aplicables.

A renglón seguido precisa los requisitos para esta clase de contrato, se trata de: 1. Que exista convenio o contrato de asociación entre los municipios, o los municipios y el departamento para adelantar el proceso de selección y contratación de la o las Epsea de manera colectiva, cuando así se convenga. 2. Que se encuentren en la lista de Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (Epsea) habilitadas, publicado por la Agencia de Desarrollo Rural. 3. Que la oferta del servicio responda adecuadamente a las demandas y requerimientos, plasmados en el PDEA a ejecutar. Para lo cual deberá contar con visto bueno del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea) o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, cuando la propuesta aplique a un solo municipio. 4. Que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata el Capítulo IV del presente título den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria. 5. Que no se encuentran sancionadas de conformidad con el Capítulo V del presente título.

Además de los requisitos establecidos en el régimen de contratación este artículo aporta cinco (5) más, todos encaminados a cumplir con los objetivos de la Ley respecto de la prestación del servicio de extensión. Los numerales 4. y 5. del artículo 35, en cuanto a requisitos para esta clase de contratación, disponen:

“4. Que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata el Capítulo IV del presente título den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios de extensión agropecuaria.

5. Que no se encuentran sancionadas de conformidad con el Capítulo V del presente título.”

La Sala llama la atención acerca del yerro en que incurrió el legislador en estos dos (2) numerales, teniendo en cuenta que en el ítem 4., como requisito para contratar, refiere a que los procesos de seguimiento y evaluación de que trata “el Capítulo IV del presente título” den cuenta de su calidad en la prestación de los servicios. El artículo 35 hace parte del Título III, “Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria” y el Capítulo III (arts. 41 y 42), regula los procesos de seguimiento y evaluación. Por tanto, ha de entenderse que el numeral 4. remite al Capítulo III del Título III de la Ley que se examina.

Situación similar se presenta en el numeral 5., donde el legislador remite al “Capítulo V del presente título”, refiriéndose a que las entidades no se encuentren sancionadas, cuando el régimen de sanciones de la Ley 1876 de 2017 está regulado en el Capítulo IV, artículos 43, 44 y 45. Se entenderá, entonces, que la remisión está dirigida a éste Capítulo.

Con estas precisiones y considerando que los requisitos aquí establecidos no son contrarios a lo dispuesto en la Carta Política, el artículo 35 de la Ley bajo examen será declarado exequible.

6.5.19. El párrafo del artículo 35 precisa que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural “estarán facultados” para contratar EPSEAS. Es decir, en primera instancia esta función, la de seleccionar y contratar, corresponde a los municipios (inc. primero del art. 35), y en forma subsidiaria a los entes del nivel nacional, pues el párrafo que se comenta describe la función como hipótesis no como imperativo u obligación jurídica como si lo hace respecto de los entes locales encargados de seleccionar y contratar, individual o colectivamente, a la o las Epseas.

En el contenido del artículo 35 de la Ley no encuentra la Corte contradicción con lo dispuesto en la Constitución, por lo que será declarado exequible.

6.5.20. El artículo 36 de la Ley 1876 de 2017 trata de la capacitación y certificación de competencias laborales, poniendo en coordinación a tres entidades estatales del nivel nacional: el Servicio Nacional de Aprendizajes (SENA), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Agencia de Desarrollo Rural, encargándolas el legislador de poner a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio.

Reitera en esta disposición el legislador su propósito de articular entidades y recursos estatales para la prestación eficiente del servicio de extensión agropecuaria, valiéndose para ello de tres instituciones con naturaleza jurídica y funciones acordes con la tarea de capacitar y certificar personal idóneo. La Sala considera que se trata de una norma de carácter operativo que no transgrede las disposiciones de la Carta Política y, por tanto, la declarará exequible.

6.5.21. El artículo 37 de la Ley, dentro del propósito de vincular personas calificadas para una mejor prestación del servicio de extensión mediante los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, promueve la vinculación de estudiantes de diferentes programas en el campo de las ciencias agropecuarias, sociales, administrativas y otras relacionadas con el desarrollo rural para que lleven a cabo sus prácticas mediante contratos de aprendizaje con las Epsea, en los términos de la Ley 789 de 2002[74] y los Decretos 933[75] y 2585[76] de 2003. Para la optimización de esta participación el artículo 37 prevé que la ejecución del contrato deberá contar con la supervisión de la institución de educación y de la Epsea que lo vincule.

El párrafo de este artículo toma los criterios de priorización del subsidio del artículo 28 de esta Ley para aplicarlos a la selección y asignación de los estudiantes al servicio de extensión agropecuaria, esto dentro de la idea de precisar la manera de seleccionar a los estudiantes.

El diseño educativo de colaboración entre el Estado y las instituciones académicas mencionadas se presenta como una herramienta adecuada para el desarrollo personal de los educandos, para su mejor cualificación profesional, al tiempo que incentivará una mayor calidad en la prestación del servicio. El legislador logra concatenar esfuerzos orientados al desarrollo integral del servicio, sin afectar lo establecido en la Carta Política, por lo que será declarado conforme con la norma superior.

6.6. El Capítulo II del Título III (Prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria) regula las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, comprende los artículos 38 a 40 de la Ley bajo examen.

6.6.1. El artículo 38, Unidades Municipales de Asistencia Agropecuaria, establece que los municipios y distritos podrán crear esta clase de Unidades también llamadas UMATA, dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación y/o prestación del servicio, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico del sector, levantamiento de información y demás actividades relacionadas con la naturaleza del servicio.

Esta disposición también establece que los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo de las UMATA en términos

de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, para garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones.

6.6.2. El párrafo 1. de este artículo es acorde con los principios de la función pública, en cuanto delimita las condiciones para la vinculación de personas a las UMATA, previendo los requisitos académicos y experiencia relacionada, todos afines con el área agropecuaria, medio ambiental y pesquera. La norma obliga que la vinculación se lleve a cabo de acuerdo con las reglas de carrera administrativa, lo cual corresponde con las previsiones del artículo 125 de la Constitución Política[77]. El párrafo 2 del mismo artículo regula lo relacionado con los requisitos para ser Director de Umata, incrementando razonablemente los requisitos en cuanto a título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines, a lo que agrega una experiencia en el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años, condiciones que la Corte entiende razonables para esta clase de empleo.

6.6.3. El párrafo 3 del artículo 38 autoriza a los territorios indígenas para que constituyan las UMATA según los usos y costumbres de las comunidades, lo cual es acorde con lo dispuesto sobre respeto por el pluralismo étnico establecido en la Constitución Política.

6.6.4. El artículo 39, sobre generación de capacidades de las UMATA, dispone que el Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios, de conformidad con las apropiaciones presupuestales disponible, fortalecerán las habilidades y capacidades de las Umata mediante la actualización tecnológica, el conocimiento de la estructura y oferta institucional del sector agropecuario.

Esta disposición contribuye a la eficiente prestación del servicio de extensión mediante la actividad reiterada del legislador en el sentido de articular y sumar esfuerzos entre los niveles nacional, departamental y local para que, atendiendo a sus posibilidades presupuestales, apoyen y hagan institucionalmente más robustas a las Umata en cuanto a desarrollo tecnológico, conocimiento de la organización institucional del sector agropecuario, como también a la promoción del acceso a la organización por parte de los productores.

Considera la Corte que esta norma desarrolla las previsiones de los artículos 2º, 113 y 288 de la Constitución Política, en cuanto a fines esenciales del Estado, colaboración armónica entre instituciones públicas y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre entidades territoriales se refiere. Por esta razón será declarado conforme con el Estatuto Superior.

6.6.5. El artículo 40 de la Ley bajo examen permite la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), permitiendo a los municipios asociarse o autorizar la asociación de las Umata para hacer frente a las necesidades identificadas en cada provincia, cuenca, subregión u otro tipo de organización territorial dentro del departamento, como también en relación con otros departamentos. Es decir, el legislador promueve la creación de zonas específicas delineadas por los municipios o por las Umata al interior de cada departamento, con posibilidad de que las mismas se extiendan a la geografía de otros departamentos, en función de las necesidades de los usuarios del servicio de extensión.

Con su creación los CPGA desplazan a las Umata, de allí que la norma facilite que los municipios autoricen a estas Unidades para asociarse y bajo esta modalidad prestar el servicio de extensión en un determinado territorio que puede ser una provincia, cuenca, subregión u otro tipo de organización territorial dentro de cada departamento o en relación con otros departamentos. El legislador aplica así formas de organización administrativa previstas en el artículo 209 superior, particularmente las de desconcentración territorial y funcional, en cuanto tiene en cuenta la geografía de las entidades territoriales involucradas y las necesidades de la población a que allí habita.

Precisa el legislador que esta clase de asociación “se podrá” dar, luego no representa una orden ni un imperativo legal, para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios, articulación institucional, apoyo logístico del sector, levantamiento de información y demás actividades afines que promuevan el desarrollo rural.

6.6.6. El párrafo 1. del artículo 40 desarrolla la estructura administrativa de los CPGA los cuales estarán conformados por los municipios que voluntariamente se asocien mediante un convenio de asociación en cuyos estatutos deberán determinarse la forma y condiciones de operación de estos Centros. La estructura así diseñada supone que los CPGA asumirán

las funciones de las Umata en los entes territoriales asociados, por lo que el legislador precisa que la asociación supone la supresión de las Umata.

El inciso segundo del párrafo 1. del artículo 40, siguiendo el esquema trazado para la prestación del servicio de extensión mediante las Umata, prevé la forma de garantizar el sostenimiento financiero de los CPGA al disponer que los municipios asegurarán el presupuesto para el fortalecimiento y funcionamiento progresivo de los mismos.

Como recomendación de carácter técnico el legislador agrega que en el manejo de los recursos los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial se observarán los principios del sistema presupuestal contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto[78] y los contratos que celebren se sujetarán a las normas sobre contratación estatal.

El párrafo 2. asigna a las secretarías departamentales de agricultura la responsabilidad de coordinar la constitución, operación y consolidación de los CPGA, con lo cual se aplican los principios de coordinación y concurrencia del artículo 288 superior.

El párrafo 3. es una norma de remisión, según su texto para ser funcionario o director de CPGA aplican los mismos requisitos de los párrafos 1 y 2 del artículo 37[79]. Al revisar el texto del artículo 37 se advierte un yerro en la remisión, por cuanto éste precepto regula el contrato de aprendizaje y nada dice sobre requisitos para ser designado servidor público.

Como se ha dicho, el artículo 40 faculta a las entidades territoriales para asociarse y crear Centros Provinciales de Gestión Agro empresarial (CPGA), con lo cual las UMATA son suprimidas en el territorio donde entran a funcionar los CPGA. Resulta lógico que los requisitos para ser designado como servidor público de los CPGA puedan ser los mismos que para ser nombrado como empleado o funcionario de las UMATA, requisitos éstos que se encuentran en los párrafos 1. y 2. del artículo 38, con lo cual la Corte asume que la remisión fue hecha a éstos párrafos que establecen:

PARÁGRAFO 1. Para ser funcionario de la Umata se exigirán como requisitos ser profesional en el área de agronomía, veterinaria, zootecnia, biología, ingeniería forestal o agroalimentaria, administración agropecuaria, tecnología agropecuaria, técnico agropecuario, bachiller agropecuario y profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental y pesquero. Su vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera

administrativa.

PARÁGRAFO 2. Para ser Director de Umata es obligatorio acreditar título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental o pesquero, así como una experiencia en el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años.

Es decir, ha de entenderse que la remisión recae en los párrafos 1. y 2. del artículo 38 y no del artículo 37 como erradamente aparece en el texto del artículo 40 de la Ley 1876 de 2017. Esta circunstancia no afecta la constitucionalidad del precepto que se examina.

El párrafo 4. contribuye a la precisión técnica en el manejo de los recursos destinados a los CPGA, los que no serán considerados como gastos de funcionamiento de los señalados en la Ley 617 de 2000[80]. No encuentra la Corte discordancia entre texto y la Constitución.

El artículo 40 no controvierte textos de superior jerarquía, por lo cual será declarado exequible.

6.7. El Capítulo III, Seguimiento y Evaluación, correspondiente al Título III de la Ley 1876 de 2017 comprende los artículos 41 y 42. El artículo 41 implementa el control de tutela administrativa que será ejercido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Agencia de Desarrollo Rural, bajo las directrices del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental, sobre las actividades relacionadas con la prestación del servicio de extensión agropecuaria, entidades que deberán remitir un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del SNIA.

Además, la Agencia de Desarrollo Rural deberá realizar al menos una vez año verificación sobre la permanencia de los requisitos de habilitación de al menos el 20% de las Epsea habilitadas, también deberá hacerlo sobre el cumplimiento de los requisitos de las Umata y los CPGA para el cumplimiento de sus funciones. El porcentaje deberá incrementarse en el tiempo a partir de esquemas tecnológicos que permitan la verificación de manera rápida y costo-efectiva.

El Congreso de la República aplica en este caso el sistema de control característico del

Estado Unitario con descentralización de sus entidades territoriales mediante la articulación de instituciones del orden nacional y departamental, encargándolas de llevar a cabo control de tutela administrativa a efecto de verificar el cumplimiento, ejecución y adecuada prestación del servicio de extensión; la medida dispuesta es adecuada porque habilita a tres entes nacionales (el Departamento Nacional de Planeación, como órgano coordinador; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Agencia de Desarrollo Rural, órganos de seguimiento), como también a las Secretarías de Agricultura Departamentales para llevar a cabo la función de verificación sobre el cumplimiento del programa diseñado por el Congreso de la República por iniciativa del Gobierno Nacional.

Los proyectos administrativos del Estado necesitan verificación sobre el cumplimiento periódico de los mismos, el control de gestión sobre el empleo de la red institucional para la prestación eficaz y eficiente del servicio de extensión es acorde con los postulados de buena administración y los principios de la función administrativa consagrados en los artículos 1º y 209 de las Carta Política, por lo que el artículo 41 de la Ley 1876 de 2017 será declarado exequible.

6.7.1. El artículo 42 de la Ley que se examina, sobre evaluación del servicio de extensión, compromete al Ministerio de Desarrollo Rural, al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia de Desarrollo Rural, en el nivel nacional, como también a las Secretarías de Agricultura Departamental, en el nivel intermedio, en la tarea de evaluar la prestación del servicio, teniendo en cuenta instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA, quien también deberá fijar los criterios y la periodicidad de la evaluación.

Mantiene así el legislador su propósito de articular distintos niveles de la Administración para garantizar la adecuada y eficiente prestación del servicio, aplicando sanos criterios de gerencia pública, entre ellos el de evaluación de resultados como instrumento de medición necesario para la buena marcha del programa diseñado mediante la Ley 1876 de 2017.

El inciso segundo de la norma que se examina prevé la participación de los usuarios del servicio en la evaluación como condición necesaria para el diseño metodológico que se aplique, mandato que resulta acorde con los principios de democracia participativa consagrados en los artículos 1º, 2º y 40 de la Constitución y que redunda en una gestión

administrativa rodeada de mayor transparencia, en cuanto los usuarios constituyen la razón de ser del programa diseñado a partir del artículo 24 de la Ley, denominado Servicio Público de Extensión Agropecuaria. No encuentra, entonces, la Sala objeción sobre la exequibilidad del artículo 42.

6.8. El Capítulo IV, Infracciones, Sanciones y Procedimiento Sancionatorio, perteneciente al Título III de la Ley 1876 de 2017, comprende los artículos 43, 44 y 45. El artículo 43 precisa que la entidad sancionadora será la Agencia de Desarrollo Rural, encargada de adelantar los respectivos procesos a través de sus Unidades Técnicas Territoriales. Según esta norma, el trámite se llevará a cabo de conformidad con esta Ley, en lo no previsto en ella se aplicará subsidiariamente la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), Título III, Capítulo III, artículo 47 y siguientes de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011, y demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

6.8.1. El Procurador General de la Nación considera que este artículo es exequible, excepto en lo que atañe a la segunda instancia, pues, en su criterio, los artículos 43 a 45 de la Ley 1876 de 2017 ni los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011, prevén lo relacionado con la procedencia de la doble instancia, “cuando es un asunto inherente al debido proceso y a la garantía del derecho de defensa desde el punto de vista constitucional (art. 31 C.P.); vació que se acentúa si se tiene que (sic.) en el artículo 45 de la misma Ley 1876 de 2017 se contemplan sanciones para infracciones gravísimas del régimen del servicio público de extensión agropecuaria.” (fl. 228 del expediente).

El artículo 31 de la Carta establece:

“Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.”

La actuación regulada con el artículo 43 de la Ley 1876 de 2017 es de clara estirpe administrativa, podrá culminar con un acto administrativo sancionatorio susceptible de ser atacado judicialmente a través de los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011); por tanto, no se está en presencia de una “sentencia judicial” en los términos del artículo 31

superior, pues ésta será proferida por una autoridad jurisdiccional y hará tránsito a cosa juzgada.

6.8.2. La Constitución impone el trámite de la doble instancia en dos hipótesis: (i) en el artículo 29, inciso tercero, respecto de la sentencia condenatoria como garantía del debido proceso judicial; y (ii) en el artículo 86, inciso segundo, en relación con el fallo de tutela que podrá ser impugnado; nótese que se trata de trámites judiciales en los cuales el constituyente impone el deber de garantizar la doble instancia, sin que ocurra lo mismo en materia administrativa donde el legislador dispone de un margen de configuración distinto que le permite determinar cuando los procesos serán de una sola instancia.

Por lo anterior, la Corporación considera que el artículo 43 de la Ley bajo examen no transgrede textos de la Carta Política y así será declarado en la parte resolutive de esta providencia.

6.9. El artículo 44 de la Ley establece las infracciones que darán lugar a las sanciones destinadas a proteger el Subsistema de Extensión Agropecuaria, particularmente la prestación del servicio de extensión agropecuaria, sin perjuicio de las demás acciones administrativas, penales o civiles a que haya lugar. El legislador también considera como infracción el incumplimiento de las disposiciones del Título III de la Ley 1876 de 2017 y de las normas que lo reglamenten.

Este artículo agrega conductas específicas que serán sancionadas, las clasifica en dos: 1. Infracciones de las EPSEA; y 2. Infracciones de los usuarios.

1. De las EPSEA son:

- a) Incumplimiento de las obligaciones planteadas en los PDEA, o en el contrato de prestación de servicios de extensión agropecuaria.
- b) Prestar el servicio de extensión agropecuaria sin estar debidamente habilitado para el efecto.
- c) Presentar documentación falsa o irregular para efectos de la habilitación.
- d) Destinar los recursos asignados a los PDEA para fines distintos a la prestación del servicio

de extensión agropecuaria.

2. De los usuarios:

a) Presentar documentación falsa o irregular para efectos del registro de usuarios.

b) No ejecutar las acciones de extensión agropecuaria acordadas con la Epsea, sin justificación.

6.9.1. Para el Procurador General de la Nación hay una omisión legislativa relativa que afecta el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 superior, por cuanto en relación con la infracción en que incurran las EPSEA, establecida en el literal a) del numeral 1º del artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, se prevé como infracción el “incumplimiento de las obligaciones planteadas en los PDEA o en el contrato de prestación de servicios de extensión agropecuaria”, debido a que las sanciones a imponer señaladas en el inciso primero del artículo 45 ibídem, se circunscriben únicamente al incumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos de prestación de servicios de extensión que celebren las EPSEA.

Este argumento se soporta en la falta de precisión en la norma para sancionar, ya que sería contrario al artículo 29 superior sancionar a una EPSEA por el incumplimiento de las obligaciones planteadas en los planes departamentales de extensión “dado que no hay sanción previa señalada para esa conducta”. (fl. 229 del expediente).

El legislador pretende proteger la prestación del servicio de extensión agropecuaria regulado a partir del Título III de la Ley 1876 de 2017, para este propósito establece que el titular de la acción disciplinaria será la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), quien adelantará los procesos sancionatorios a través de sus Unidades Técnicas Territoriales, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 47 y siguientes del CPACA.

Los sujetos disciplinables son: (i) las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA-; y (ii) los Usuarios del servicio. Es decir, se cuenta con: titular de la acción disciplinaria, sujetos disciplinables y procedimiento disciplinario.

6.9.2. Las conductas que dan lugar a las sanciones previstas en el artículo 45 de la Ley 1876 de 2017 son denominadas INFRACCIONES, el legislador deja a salvo las demás

acciones administrativas, penales o civiles, y en el artículo 44 tipifica los comportamientos que darán lugar a las sanciones a imponer por la Agencia de Desarrollo Rural, clasificándolas como leves, graves o gravísimas. Los criterios para graduar estas faltas están explicados en el artículo 45 de la Ley.

Como ocurre siempre que el Estado ejerce su función sancionadora, el artículo 29 superior exige que las conductas sancionables (infracciones) estén previamente descritas en la Ley, sobre esta materia la Corte Constitucional ha dicho[81]:

“El principio de legalidad reconocido en varias disposiciones constitucionales exige que la conducta a sancionar, las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar expresa y claramente definidos por la ley con carácter previo a la aplicación e imposición de estas medidas. De ahí que la jurisprudencia constitucional ha expresado, en relación con este principio, que comprende una doble garantía, “[L]a primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración”. Respecto de las finalidades de este principio, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste (i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad judicial y administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.”

La remisión hecha en el texto es vaga, genérica y de imposible precisión por lo siguiente: el Título III de la Ley 1876 de 2017 comprende cuatro Capítulos. El primero: Usuarios del servicio; el segundo: UMATAS y Centros Provinciales de Gestión Empresarial; el tercero: Seguimiento y Evaluación; y el cuarto: Infracciones, Sanciones y Procedimiento Sancionatorio, en éste Capítulo se encuentra el artículo 44 de la Ley.

6.9.4. El Título III de la Ley 1876 de 2017 comprende los artículo 24 a 45 de la Ley, la mayoría de los cuales no tipifica conductas disciplinables que puedan ser endilgadas a las EPSEAS ni a los Usuarios del servicio de extensión agropecuaria. El artículo 24 define el Servicio Público de Extensión Agropecuaria, el 25 establece el Enfoque de Extensión Agropecuaria, del 26 al 28 se regula la Tasa del Servicio Público de Extensión Agropecuaria y el artículo 29 trata de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.

Los artículos 30 a 33 son útiles para el proceso sancionatorio porque definen quienes son Usuarios y EPSEAS, también regulan el Registro de Usuarios y la Habilitación de EPSEAS, es decir, servirán como criterio para interpretar las normas que regulan las infracciones (leves, graves o gravísimas), pero no tipifican comportamientos susceptibles de sanción.

El artículo 35 de la Ley aplica para la selección y contratación de EPSEAS, actividad a cargo de los municipios, estos deberán aplicar la Ley 80 de 1993 más los criterios allí previstos.

Los artículos 36 y 37 están relacionados con la capacitación y el contrato de aprendizaje de profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados al servicio de extensión agropecuaria.

6.9.5. El Capítulo II del Título III comprende los artículos 38 a 40, están relacionados con las UMATA, entidades que podrán prestar el servicio de extensión agropecuaria (38 y 39) y el 40 que regula los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial –CPGA– conformados por los municipios que voluntariamente se asocien. Estas entidades podrán participar en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, una vez los municipios creen una CPGA se entiende suprimida la respectiva UMATA para evitar la duplicidad de funciones.

6.9.6. El Capítulo III del Título III comprende los artículos 41 y 42 de la Ley 1876 de 2017: 41. Seguimiento y 42. Evaluación. Lo primero estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo las directrices acordadas con el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las Secretarías de Agricultura Departamental, quienes remitirán un reporte semestral a los miembros del Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

La Evaluación de la prestación del servicio se hará de acuerdo con los instrumentos e

indicadores recomendados por el Consejo Superior de SNIA, para lo cual se requiere la participación de los usuarios del servicio.

6.9.7. El Capítulo IV del Título III de la Ley 1876 de 2017 comprende los artículos 43. Entidad Sancionatoria, 44. Infracciones y 45. Sanciones y Gradualidad. El segmento inexequible hace parte del artículo 44.

El artículo 44 al describir las INFRACCIONES desconoce el principio de legalidad por cuanto omite precisar las conductas sancionables, considerar infracción el incumplimiento de las disposiciones del Título III de la Ley 1876 de 2017 (artículos 24 a 45) denota la falta de rigor del legislador al momento de tipificar los comportamientos sancionables, el Estado tiene vedado imponer sanciones sin determinar claramente los elementos del tipo disciplinario. También se viola el debido proceso cuando expresa que serán sancionados los comportamientos que impliquen inobservancia de las normas que reglamenten el Título III de la Ley.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el artículo 44 de la Ley, salvo la expresión “el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial”, que se declarará inexequible.

6.10. El artículo 45 dispone:

SANCIONES Y SU GRADUALIDAD. Las sanciones a imponer por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se clasifican como leves, graves o gravísimas dependiendo del tipo de infracción en que se haya incurrido. La infracción de la EPSEA del literal a) del artículo 43 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato, graves cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales y gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de estos elementos y adicionalmente se altere el orden público, económico, social o ambiental.

La infracción de la EPSEA del literal b), c) y d) del artículo 44 de la presente ley se considerarán como graves si se comprueba la culpa del infractor y gravísimas si se comprueba el dolo del infractor.

La infracción de los usuarios del literal b) del artículo 44 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento de la acción de extensión no altere el orden público, económico, social o ambiental, grave cuando con el incumplimiento de la acción de extensión se compruebe la culpa del infractor y altere el orden económico, social o ambiental y gravísima cuando con el incumplimiento se compruebe el dolo del infractor y altere el orden social, económico o ambiental.

Las sanciones serán:

1. Para las EPSEA, inhabilitación temporal o permanente, y multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea leve; multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea grave y hasta dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea gravísima.

2. Para los usuarios, suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y suspensión definitiva del servicio de extensión agropecuaria cuando la infracción sea gravísima.

PARÁGRAFO 1. Las conductas leves podrán ser subsanadas por parte de los usuarios o de las Epsea que logren mitigar el impacto de sus conductas, caso en el cual no se impondrán sanciones.

PARÁGRAFO 2. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como autoridad sancionatoria podrá hacer el cobro coactivo de las multas que se impongan y que estén debidamente ejecutoriadas.(Subraya la Sala).

6.10.1. El Ministerio Público estima que el artículo 45 compromete del debido proceso por falta de precisión en la norma para sancionar, porque al regular las sanciones que pueden ser impuestas a las EPSEA señala que contra estas procede la “inhabilitación temporal o permanente” sin establecer de manera precisa para qué tipo de infracción procede la sanción más alta, es decir, la inhabilitación permanente.

Propone la Vista Fiscal que en aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones y para evitar la declaratoria de inexecutable del segmento respectivo, siguiendo el

método diseñado por el propio artículo 45 de la Ley que se examina, se tome los criterios de leve, grave y gravísima para calificar la infracción cometida por las EPSEA, tal como ocurre con las infracciones de los usuarios respecto de los cuales procede “suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y suspensión definitiva del servicio de extensión agropecuaria cuando la infracción sea gravísima”, de esta manera se podrá imponer a las EPSEA la sanción consistente en suspensión definitiva únicamente cuando la infracción en que incurran sea gravísima.

6.10.2. El artículo 45 de la Ley regula las sanciones y su gradualidad, sin embargo, en el inciso quinto, numeral 1., respecto de las EPSEA prevé como sanciones la inhabilitación temporal o permanente, dejando al albedrío del operador jurídico imponer una u otra medida, siendo que la segunda se caracteriza por su drasticidad al excluir definitivamente al sujeto disciplinable de la posibilidad de mantenerse como oferente de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

La falta de criterios de gradualidad para imponer la sanción es violatoria del debido proceso, por esta razón la Corte declarará exequible este apartado, bajo el entendido que la infracción será grave cuando el incumplimiento de la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato de prestación del servicio y se compruebe la culpa del infractor, y gravísima cuando el incumplimiento de la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato y se compruebe el dolo del infractor.

6.10.3. Los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en derecho sancionatorio

El control de constitucionalidad en materia penal y disciplinaria es diferente en cuanto al grado de intensidad, siendo menor en esta última, particularmente cuando se trata de determinar la gravedad de las infracciones y el monto de las sanciones. En materia disciplinaria la Corte ha explicado que la sanción debe ser proporcional y razonable ““a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición”[82].

El principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa impone que tanto la infracción como la sanción respectiva resulten adecuadas a los fines de la norma[83], los cuales están constituidos por (i) garantizar la eficiente prestación del servicio de extensión

agropecuaria; (ii) el cumplimiento de las cláusulas del contrato celebrado por las EPSEA; y (iii) el aseguramiento de los fines esenciales del Estado y de los principios de la función administrativa, consagrados en los artículos 2º y 209 de la Constitución Política. La Corte ha explicado:

“... el derecho disciplinario, como modalidad del derecho administrativo sancionador, pretende regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública, y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen”[84]. (Subrayas no originales).

6.10.4. Según la Corte, el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria hace parte de las garantías esenciales del debido proceso y, en esta medida, constituye límite para el legislador. Entre las sentencias que integran la línea jurisprudencial sobre esta materia se cuenta la C-591 de 1993, en ella la Corporación analizó la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de los funcionarios judiciales por el incumplimiento de los términos procesales contemplada en el artículo 42 del Decreto 2651 de 1991.

En esa oportunidad dijo que la imposición de las sanciones disciplinarias debía llevarse a cabo por la autoridad disciplinaria de acuerdo con criterios de proporcionalidad derivados del grado de culpabilidad del sujeto; declaró exequible el artículo 42 del Decreto 2651 de 1991, “bajo el entendido de que para la aplicación de todas y cada una de las sanciones en él previstas deberán observarse estrictamente las reglas del debido proceso, específicamente las que contempla el Decreto 1888 de 1989 o las normas que lo modifiquen o adicionen y agotarse las instancias disciplinarias que determine la Constitución y la Ley”.

6.10.5. Posteriormente, en la misma línea, en la Sentencia C-951 de 2014, la Corte consideró que la calificación como gravísima de la conducta consistente en “La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas”, prevista en el artículo 31 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desconocía los principios de proporcionalidad y razonabilidad y por ello declaró inexecutable la expresión

gravísima.

La jurisprudencia de la Corte en materia de proporcionalidad y razonabilidad como elementos constitutivos del debido proceso sancionatorio, llevó a que en la sentencia C-721 de 2015 precisara que el legislador al determinar las sanciones debe tener en cuenta: (i) el grado de la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y los principios constitucionales de la función pública (ii) la gravedad de la sanción impuesta y (iii) la proporcionalidad entre ambas. En este sentido, la proporcionalidad implica que la sanción no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.

Nótese que el legislador se muestra benévolo en materia sancionatoria cuando se trata de infracciones leves cometidas por las EPSEA. Los incisos primero y segundo del artículo 45 gradúan las infracciones imputables a la Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria de la siguiente manera:

6.10.6.1. La infracción del literal a) del artículo 44 será leve cuando el incumplimiento a la obligación contractual no recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato;

6.10.6.2. Será grave cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato;

6.10.6.3. Será gravísima cuando el incumplimiento a la obligación contractual recaiga en alguno de los elementos esenciales del contrato y adicionalmente se altere el orden público, económico social o ambiental.

6.10.6.4. Agrega el inciso segundo del artículo 45 que las infracciones dispuestas en los literales b), c) y d) del artículo 44, respecto de las EPSEA, se considerarán como graves si se comprueba la culpa del infractor y gravísimas si se comprueba el dolo del infractor.

6.10.7. Es decir, el legislador graduó los comportamientos descritos como infracciones en los literales a), b), c) y d) del artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, pero al momento de establecer las sanciones respectivas desatendió los principios de proporcionalidad y razonabilidad, pues facultó a la Agencia de Desarrollo Rural para que pueda imponer a las

EPSEA como sanción la “inhabilitación temporal o permanente” cuando la infracción sea leve. Entre una y otra forma de estas dos medidas existen consecuencias sustancialmente diferentes, la inhabilitación temporal permitirá la redención funcional de la EPSEA afectada, mientras la inhabilitación permanente originada en una infracción leve impedirá a la entidad sancionada mantenerse en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, con las graves consecuencias económicas, laborales y sociales que esta medida acarrea para la entidad prestataria del servicio.

6.10.8. La Corte, en aplicación del principio de preservación del derecho y en aras de mantener el numeral 1. del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017 dentro del sistema normativo, declarará exequible la expresión que se examina, bajo el entendido que la inhabilitación permanente para las EPSEA procede únicamente cuando la infracción sea gravísima.

6.10.8.1. Exequibilidad condicionada de las sanciones de inhabilitación temporal y suspensión temporal contenidas en los numerales 1. y 2. del inciso quinto del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017

El inciso quinto del artículo 45 de la Ley que se examina establece en sus numerales 1. y 2.:

Las sanciones serán:

1. Para las EPSEA, inhabilitación temporal o permanente, y multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea leve; multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea grave y hasta dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea gravísima.

2. Para los usuarios, suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y suspensión definitiva del servicio de extensión agropecuaria cuando la infracción sea gravísima. (Subraya la Sala).

Podría considerar la Corte que la sanción de inhabilitación temporal para las EPSEA y la de suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave para los usuarios, son contrarias

a las previsiones de los artículos 6º y 29 de la Constitución; sin embargo, con fundamento en los principios de preservación del derecho y de interpretación conforme con la Constitución, las expresiones respectivas serán declaradas exequibles bajo el entendido de que estas sanciones sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas.

La Corte[85] tiene establecido que procede el condicionamiento de una norma sometida a control de constitucionalidad siempre y cuando la disposición respectiva admita varias interpretaciones de las cuales algunas vulneran el texto superior mientras otras se avienen a ella, en estos casos corresponde a la Corporación proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada[86] o interpretativa, en la cual se explique cuáles sentidos de la norma acusada se mantienen dentro del sistema jurídico y cuáles resultan contrarios a la Carta Política.

6.10.8.2. El texto sometido a examen sería contrario a las previsiones de los artículos 6º superior (principio de legalidad) y 29 ib. (debido proceso administrativo), pues, según lo ha explicado la Corte[87], las conductas disciplinables y las sanciones a imponer deben ser determinadas, en esa oportunidad explicó que expresiones como “diligencia, eficiencia, imparcialidad”, entre otras, eran ampliamente indeterminadas y, por tanto, violaban el principio de legalidad y el debido proceso. Además, indicó la Corporación que el debido proceso administrativo comprende, entre otros, el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria[88].

De igual manera, la sentencia C-030 de 2012[89] desglosó el contenido del principio de legalidad en materia disciplinaria, el cual exige que la norma contenga: (i) la conducta que se va a sancionar; (ii) las sanciones; (iii) los criterios para la imposición de las sanciones y; (iv) los procedimientos previstos para su imposición.

La tipicidad en materia disciplinaria no implica, como en el modelo penal, una descripción exacta de la conducta a sancionar, pues se desconocería la naturaleza de la sanción misma[90], pero sí implica que si se recurre a un tipo abierto o a un tipo en blanco, se pueda generar una remisión normativa[91] que aclare al operador de la norma la forma como se va a aplicar la sanción.

6.10.8.3. En el caso que ocupa la atención de la Sala, los numerales 1. y 2. del inciso quinto

del artículo 45, permiten a la autoridad disciplinaria imponer a las EPSEA y a los usuarios una sanción de inhabilitación temporal, sin que la norma precise los periodos dentro de los cuales estaría vigente la medida disciplinaria, con lo cual la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), podría imponer la sanción sin contar con un baremo temporal, quedando al libre albedrío del sancionador la fijación del término, desconociéndose de esta manera los principios de legalidad y de debido proceso en materia disciplinaria[92].

La interpretación conforme con la Constitución, en virtud de la cual las expresiones respectivas serán declaradas exequibles en forma condicionada, permite mantener las disposiciones dentro del sistema normativo, bajo el entendido que la medida disciplinaria consistente en la suspensión temporal de las EPSEA o de los usuarios, según el caso, sólo podrá aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de la misma; de esta manera se atiende al principio de conservación de la norma dentro del sistema jurídico, al tiempo que se exhorta al legislador para complementar el texto del artículo 45 de la Ley 1876 de 2018, teniendo en cuenta que, en la práctica, esta clase de sanción solamente podrá ser impuesta hasta tanto el Congreso de la República, siguiendo los parámetros de proporcionalidad y de razonabilidad, determine los periodos para la suspensión temporal.

Esta clase de condicionamiento implica un especial deber de sujeción para el legislador, por cuanto la norma declarada exequible de manera condicionada, a pesar de haber sido válidamente expedida, carece de eficacia y, por ende, no podrá ser aplicada mientras el Congreso de la República no precise las circunstancias de tiempo dentro de las cuales el operador jurídico podrá actuar para fijar la sanción disciplinaria correspondiente.

6.10.9. El párrafo 2. del artículo 45 faculta a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) como autoridad sancionatoria para hacer el cobro coactivo de las multas que se impongan y que estén debidamente ejecutoriadas. La Sala no encuentra objeción por inconstitucionalidad en esta materia.

6.11. La afectación al orden público como circunstancia de agravación sancionatoria

El legislador, refiriéndose a las EPSEA, precisa que tratándose de los literales b), c) y d) del artículo 44, se consideran las infracciones como graves si se comprueba la culpa del infractor y gravísimas si se comprueba dolo del infractor.

En cuanto a los usuarios dispone:

“La infracción de los usuarios del literal a) del artículo 44 de la presente ley será grave si se comprueba la culpa del infractor y gravísima si se comprueba dolo del infractor.

La infracción de los usuarios del literal b) del artículo 44 de la presente ley será leve cuando el incumplimiento de la acción de extensión no altere el orden público, económico, social o ambiental, grave cuando con el incumplimiento de la acción de extensión se compruebe la culpa del infractor y altere el orden económico, social o ambiental y gravísima cuando con el incumplimiento se compruebe el dolo del infractor y altere el orden social, económico o ambiental.” (Destaca la Sala).

Las sanciones a aplicar serán las siguientes:

“1. Para las EPSEA, inhabilitación temporal o permanente, y multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea leve; multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea grave y hasta dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes cuando la infracción sea gravísima.

2. Para los usuarios, suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y suspensión definitiva del servicio de extensión agropecuaria cuando la infracción sea gravísima.”

6.11.1. Para el Ministerio Público la calificación de las sanciones a imponer a las EPSEA y a los usuarios del servicio público de extensión agropecuaria compromete el debido proceso porque circunscribe la gradualidad de las sanciones a la alteración o no alteración del orden público, económico, social o ambiental sin que exista un concepto jurídico unívoco de lo que significa esta categoría, como tampoco remisión a otras normas que den contenido a tales definiciones. Añade que la falta de precisión se percibe en la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia; la Ley 599 de 2000. Código Penal; Ley 99 de 1993, en materia ambiental, pues ninguna define la noción de orden público, económico, social o ambiental.

6.11.2. La Corte se aparta del criterio expresado por la Vista Fiscal por cuanto la noción de

orden público, económico, social o ambiental y su grado de afectación por infracciones reprochables y censurables no corresponde a una categoría jurídica susceptible de ser definida bajo parámetros unívocos y precisos, ella está asociada a diversos elementos de índole histórica, social, cultural, económica y ambiental que el operador jurídico debe evaluar frente a cada situación.

6.11.3. La Corporación ha procurado elaborar una definición de orden público expresando que es “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”[93]. El derecho público contemporáneo va más allá de estos tres elementos considerados clásicos, agregando que esta noción también está vinculada con las condiciones para la convivencia social, que además de seguridad, tranquilidad y salubridad, precisa también de condiciones de la moralidad y ecología[94] para hacer posible el goce efectivo y generalizado de los derechos.

Tratándose de derecho administrativo sancionador las exigencias en materia de tipicidad son menos estrictas que las impuestas para el derecho penal, pues, aunque ambas disciplinas son instrumento para el ejercicio del poder punitivo del Estado, una y otra son de naturaleza diferente, así, mientras el derecho disciplinario[95] busca preservar la buena imagen y la buena marcha de la administración pública[96], el derecho penal pretende garantizar la convivencia social mediante la protección de bienes jurídicos de otra naturaleza, tales como la vida o la integridad personal; además, en derecho penal pueden darse conductas pluriofensivas o atentatorias de diversos bienes jurídicos, en derecho disciplinario el único bien jurídico objeto de protección, como se ha dicho, es la buena marcha de la administración[97].

6.11.4. La tipicidad en materia disciplinaria atiende a parámetros distintos de los señalados para el derecho penal, la Corte[98] ha explicado esta diferencia:

“La naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la comunidad, hacen que la tipicidad en materia disciplinaria admita -en principio- cierta flexibilidad, siendo, la razón fundamental de esta característica del derecho disciplinario originada en la naturaleza misma de las normas disciplinarias, toda vez que

éstas suelen carecer de completud y autonomía, ya que es necesario remitirse a otras preceptivas en donde se encuentren regulados en concreto los deberes, funciones, obligaciones o prohibiciones para los diferentes servidores públicos, teniendo en cuenta los cargos y ramas del poder público a los que pertenezcan.”

La descripción típica no es la misma en las dos áreas, en derecho administrativo sancionador el grado de precisión puede ser menor, permitiendo al operador jurídico un margen mayor de interpretación antes de aplicar el tipo disciplinario, como ocurriría si una norma del estatuto disciplinario previera que será sancionado el servidor público que acuda al lugar de trabajo “indecorosamente vestido”.

No podría el legislador describir objetivamente el grado de afectación al orden público, económico, social o ambiental causado por el hecho de una EPSEA o de un usuario del servicio público de extensión agropecuaria, tendrá que presentarse el caso concreto para determinarlo a partir de ciertos parámetros, teniendo en cuenta que nos encontramos frente a un concepto jurídico indeterminado que sólo se puede determinar llegado el momento y frente a una situación particular.

Tratándose del Servicio de Extensión Agropecuaria la Sala considera que tanto las EPSEA como los usuarios del servicio deben responder por sus acciones u omisiones, en cuanto éstas se encuentran directamente vinculadas con el tráfico económico que se presenta en las áreas rurales beneficiadas con el SNIA, en esta medida, los dos sujetos disciplinables están vinculados por un deber especial de cuidado respecto del empleo de los recursos físicos, técnicos y administrativos puestos a su disposición por las autoridades.

La incuria de las EPSEA y/o de los usuarios puede desembocar en la alteración de las condiciones económicas y sociales de las personas vinculadas a las actividades agrícolas, con eventuales repercusiones para la estabilidad, continuidad, permanencia y adecuada prestación de los servicios ofrecidos por el Sistema Nacional de Innovación Agrícola, caso en el cual se entenderá afectado el orden económico y social con las consecuencias disciplinarias previstas en el ordenamiento jurídico en general y, particularmente, en el artículo 45 de la Ley 1876 de 2017.

6.11.5. La doctrina más difundida en derecho administrativo[99] asume que el orden público está alterado cuando se afecta alguno de sus tres elementos (i) la seguridad pública; (ii) la

tranquilidad pública; o (iii) la salubridad pública[100]; como se observa, medir el grado de afectación de alguno o de todos es tarea del operador jurídico llegado el momento; así, por ejemplo, podríamos decir que la seguridad pública permanece amenazada teniendo en cuenta los altos índices de criminalidad, sin embargo, los parámetros de medición están asociados a diversos factores que siendo subjetivos determinan el dónde y cómo está afectado “el orden público, económico, social o ecológico”, más aún en comunidades acostumbradas a vivir en medio de fenómenos de “anormalidad social” que por ser pacífica y permanentemente tolerados mutan en fenómenos de “normalidad social”, como ocurre con la mendicidad infantil, o con las personas que expuestas al rigor de la vida sin recursos económicos ni familia y sin techo son llamadas y atendidas por el Estado bajo la denominación eufemística de “habitantes de calle”. La mendicidad infantil y los habitantes de calle no generan alarma ni se atienden debidamente porque se vienen convirtiendo en fenómenos sociales, económicos, culturales normales que a los ojos de muchos no significan alteración del orden público, económico ni social.

6.11.6. La alteración del orden público, económico, social o ambiental como criterio para graduar el monto de la ofensa social que amerita un reproche y la consecuente sanción disciplinaria, no contraviene lo establecido en el artículo 29 superior en materia de debido proceso administrativo; la norma habilita al operador jurídico para mesurar las condiciones que ameriten considerar cuando la infracción es leve, grave o gravísima, decisión que estará recogida en un acto administrativo susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

6.12. El Título IV de la Ley 1876 de 2017, Disposiciones Finales, comprende los artículos 46, Reglamentación; y 47 Vigencia y Derogatoria. Como lo señala el Ministerio Público, estas disposiciones no contradicen mandato constitucional alguno, desarrollan la atribución reglamentaria regulada en el artículo 208 superior, como también la que corresponde al Congreso de la República respecto de establecer el momento de entrada en vigencia de las normas y declarar la derogatoria de las mismas, según las previsiones del artículo 150-1 de la Constitución Política.

En esta medida, la Corte declarará que los artículos 46 y 47 de la Ley 1876 de 2018 son conformes con los mandatos de la Carta Política.

7. SINTESIS

La Corte Constitucional llevó a cabo el control automático, posterior y definitivo de constitucionalidad de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, expedida con fundamento en lo establecido en el artículo 1º, literal k) del Acto Legislativo 01 de 2016.

Siguiendo los parámetros establecidos en esta reforma y en la jurisprudencia, la Corporación adelantó el estudio de constitucionalidad a partir de dos límites: (i) de procedimiento en la formación de la Ley, que comprende el análisis de las condiciones formales y de competencia necesarias para promulgar estas normas; y (ii) de contenido material, mediante la confrontación objetiva de las disposiciones sometidas a examen y el texto de la Constitución Política.

7.1. Antes del estudio relacionado con el procedimiento, la Corte realizó el análisis sobre su competencia para decidir

Atendiendo a lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, en las sentencias C-630 y C-674 de 2017, la Corte encontró cumplidos los requerimientos relacionados con (i) conexidad material; (ii) conexidad teleológica; (iii) habilitación temporal; y (iv) habilitación competencial.

Respecto de la (i) conexidad material, la Sala determinó que existe unidad entre lo regulado por la Ley 1876 de 2017 y lo establecido en el Acuerdo Final, particularmente en el punto 1., específicamente en lo concertado en el numeral 1.3.3.2., por cuanto la Ley bajo examen prevé mecanismos para el cumplimiento del compromiso relacionado con el deber de realizar uno de los Planes para la Reforma Rural Integral, esto es, el vinculado con la “Asistencia Técnica”.

En cuanto a la (ii) conexidad teleológica, concluyó la Sala que la finalidad de la Ley que se examina coincide con el propósito de diseñar e implementar un plan nacional de asistencia técnica para el sector agropecuario, por lo que este requisito se entiende cumplido; frente al (iii) criterio temporal, verificó la Corporación que el trámite legislativo concluyó en el Congreso de la República dentro del término previsto en el artículo 5º del Acto Legislativo

01 de 2016; y en lo relacionado con el (iv) criterio de habilitación competencial la Corte determinó que la iniciativa fue presentada ante el Senado de la República por el Gobierno Nacional, cumpliendo las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 1º, literal a., conforme con el cual el proyecto de Ley es de iniciativa privativa del Ejecutivo.

7.2. Resultado del examen sobre el procedimiento de formación de la Ley 1876 de 2017

El estudio sobre el procedimiento de formación de la Ley determinó que se cumplieron los presupuestos formales relacionados con: (i) iniciativa privativa del Gobierno Nacional para presentar el proyecto, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 1º, literal a.; (ii) la iniciativa estaba destinada a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final; (iii) el título del proyecto de Ley correspondía a su contenido; (iv) el primer debate se llevó a cabo en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, el segundo debate se adelantó en las Plenarias de cada una de las Cámaras Legislativas; (v) la aprobación del proyecto se sometió a las reglas de mayoría previstas en la Constitución y en la Ley; (vi) durante el trámite no se presentaron modificaciones sustanciales al proyecto de Ley; (vii) la totalidad del proyecto de Ley fue aprobado en una sola votación, tanto en las comisiones como en las plenarias; (viii) se cumplió con la cadena de anuncios, según el Acto Legislativo 01 de 2003; (ix) el Congreso de la República observó el principio de identidad flexible y el de consecutividad; (x) la Corte estableció que la materia no requería de Ley Orgánica para su regulación; (xi) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió el concepto técnico sobre el impacto fiscal, dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003; y (xii) la Corporación consideró que en este caso no había mérito para llevar a cabo una consulta previa durante el trámite de la iniciativa.

7.3. Resultados del examen de constitucionalidad material de la Ley 1876 de 2017

7.3.1. Al llevar a cabo el control material del articulado, la Corte encontró que los artículos 1 al 27, 29, 31 al 43, 46 y 47 de La Ley 1876 de 2017 resultan acordes con las disposiciones de la Constitución Política y, por lo tanto, son declarados exequibles.

7.3.3. El artículo 44 de la Ley 1876 de 2017 se declara exequible, salvo la expresión “el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial”, que se declara inexecutable. Para la Corte, la falta de precisión

respecto de las infracciones que pueden ser atribuidas a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria –EPSEA. y a los usuarios hace que esta expresión vulnere lo dispuesto en el artículo 29 superior sobre legalidad y tipicidad de las infracciones sancionables por la Agencia de Desarrollo Rural.

7.3.4. El artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, se declara exequible bajo el entendido que la inhabilitación permanente para las Epsea, prevista como sanción en el numeral 1. del inciso quinto, procede únicamente cuando la infracción sea gravísima. Para la Corte, el texto de esta disposición compromete del debido proceso por desconocimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad al señalar la sanción que será aplicable, permitiendo al ente sancionador imponer la inhabilitación temporal o permanente sin prever una fórmula que sirva para diferenciar entre una y otra medida.

7.3.5. Las expresiones “temporal o” y “suspensión temporal cuando la infracción sea leve o grave y”, contenidas en el inciso quinto, numerales 1. y 2 del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas. De esta manera la Corte atiende al principio de conservación del derecho y exhorta al Congreso de la República para que, de conformidad con los parámetros de proporcionalidad y de razonabilidad, establezca los periodos para la suspensión temporal prevista como sanción en la norma que se examina.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE la Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, respecto de ausencia de vicios de trámite en su expedición, particularmente en cuanto a la observancia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y de las reglas aplicables a la formación de esta Ley.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1 al 27, 29, 31 al 43, 46 y 47 de La Ley 1876

de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos artículo 28 y 30 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la potestad reglamentaria concedida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, será ejercida por el Presidente de la República en los términos del artículo 189-11 de la Constitución Política.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 44 de la Ley 1876 de 2017, salvo la expresión “... el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones del presente título y de las normas que lo reglamenten, en especial”, que se declara INEXEQUIBLE.

Quinto. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, bajo el entendido que la inhabilitación permanente para las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria -EPSEA- prevista como sanción en el numeral 1. del inciso quinto, procede únicamente cuando la infracción sea gravísima, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos jurídicos 6.10.2. a 6.10.8. de esta providencia; y que las sanciones de inhabilitación temporal y suspensión temporal contenidas en los numerales 1. y 2. del inciso quinto del artículo 45 de la Ley 1876 de 2017, respectivamente, sólo podrán aplicarse cuando el legislador determine la duración temporal de las mismas.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Vicepresidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

(Ausente con excusa)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(Impedimento aceptado)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

[1] Fl. 173 y s.s. del expediente.

[2] Fl. 108 y s.s. del expediente.

[3] Fl. 157 y s.s. del expediente.

[4] Claudia Isabel González Sánchez, Secretaria Jurídica de Presidencia de la República. Fl. 1 al 16 del expediente.

[5] Edward Daza Guevara. Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Folios 157 al 171 del expediente.

[6] Las cuales se concretan incluso en un fondo común (Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, art. 15), financiado por recursos nacionales y territoriales (art. 14), pero administrado por un ente nacional (Agencia de Desarrollo Rural), para la prestación del referido servicio público conforme los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (art. 29), autorizando incluso la creación de una tasa departamental (art. 26), pero que será transferida a los municipios (art. 27) y subsidiada en algunos eventos por la Nación, los entes territoriales, las regalías y las participaciones (art. 28). Lo cual implica la construcción de una verdadera malla competencial, con ponderación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

[8] Capítulo I. Usuarios y prestadores del servicio de extensión agropecuaria; Capítulo II. Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial; Capítulo III. Seguimiento y evaluación de dicho servicio; y, Capítulo IV. Infracciones, sanciones y procedimiento sancionatorio.

[9] Clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio, la temporalidad y permanencia en su otorgamiento, así como su gradualidad y el porcentaje de la tarifa que ha de ser subsidiada, y lo correspondiente a la reglamentación, los lineamientos de política, y las directrices técnicas, jurídicas, financieras y administrativas que se constituyan como determinantes de dicho subsidio, para lo cual aplicarán nueve criterios de priorización para asignación del subsidio enfocados en usuarios que tengan menores ingresos o desventajas sociales, especialmente por razones de violencia.

[10] Para la Procuraduría, en ese contexto, articular significa enlazar las partes de un cuerpo en función de ese cuerpo o fin, entonces los PDEA deben enlazarse para los planes y programas de prestación de servicios de extensión o asistencia técnica agropecuaria adelantados con recursos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros y no a la inversa.

[11] Las infracciones específicas las establece en cabeza de las Entidades Prestadoras del

Servicio de Extensión Agropecuaria —EPSEA— y de los usuarios de ese servicio público como sujetos sancionables.

[12] Literal a) del numeral 1 del artículo 44 de la Ley 1876 de 2017.

[13]ARTÍCULO 1o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

(...)

k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatuarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

[14] Cfr. sentencia C-160 de 2017.

[15] Revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

[16] Revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del

conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.

[17] Cfr. Gaceta del Congreso No. 1183 del martes 12 de diciembre de 2017, pág. 15.

[18]ARTICULO 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

ARTICULO 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

[19]ARTICULO 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

[20] ARTICULO 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

[21] Cfr. fundamento 4.3. de esta providencia.

[22] Cfr. Gaceta del Congreso No. 108 del miércoles 1º de marzo de 2017, págs. 15 y 16. Constancias del secretario general del Senado de la República, según las cuales el proyecto presentado por los dos ministros fue repartido a las comisiones quintas de senado y cámara de representantes.

[23] Cfr. sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017 que examinaron el Acto Legislativo 01 de 2016.

[24] Concordante con los artículos 129 a 131 de la Ley 5ª de 1992.

[25] Cfr. Sentencia C-408 de 2017.

[26] Cfr. Gaceta del Congreso No. 108 del miércoles 1º de marzo de 2017, págs. 15 y 16. Constancias del secretario general del Senado de la República, según las cuales el proyecto presentado por los dos ministros fue repartido a las comisiones quintas de senado y cámara de representantes.

[27] Según el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 a las comisiones quintas constitucionales permanentes les corresponde tramitar en primer debate los asuntos agrarios, por lo cual el reparto y asignación a estas células legislativas cumplió con el principio de especialidad temática.

[28] Gaceta del Congreso No. 276 del jueves 27 de abril de 2017.

[29] Gaceta del Congreso No. 276 del jueves 27 de abril de 2017.

[31] Gaceta del Congreso No. 307 del 5 de mayo de 2017.

[32] Cfr. constancia secretarial comisión quinta del Senado, fl.40 del expediente.

[33] Acta de Comisión 026 del 3 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 586 del mismo año.

[34] Cfr. Acta de comisión No. 018 del 3 de mayo de 2017 Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso No. 563 del mismo año. En el mismo sentido cfr. constancia de secretaría de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, fl. 44 del expediente.

[35] Cfr. Acta No. 01 del 9 de mayo de 2017, publicadas en las Gacetas del Congreso No. 604 del 27 de julio de 2017 y 641 del 02 de agosto del mismo año.

[36] Cfr. constancia del Secretario General del Senado de la República, fl. 38 del expediente.

[37] Cfr. constancia del Secretario General de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, fl. 43 y s.s. del expediente.

[38] Cfr. Acta de plenaria No. 38 del 27 de noviembre de 2017 Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 346 de 2018

[39] Cfr., además, certificación del secretario general del Senado de la República, fl. 78 del expediente.

[40] Cfr. certificación de la secretaria general del senado de la república, fl. 78 del expediente.

[41] Sentencia C-277 de 2011.

[42] Sentencia C-141 de 2010.

[43] Cfr. Acta de plenaria de Senado No. 06, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1063 de 2017.

[44] Cfr. Gaceta del Congreso No. 519 del 27 de junio de 2017.

[45] Gaceta del Congreso No. 79 del miércoles 21 de marzo de 2018, pág. 140.

[46] Gaceta 519 de 27 de junio de 2017.

[47] Gaceta 581 de 24 de julio de 2017.

[48] Gaceta 519 de 27 de junio de 2017.

[49] Gaceta 79 del 21 de marzo de 2018.

[50] Cfr. Acta de Plenaria No. 268 del 28 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 71 del viernes 9 de marzo de 2018, pág. 38.

[51] Cfr. Acta de Plenaria No. 269 del 29 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 72 del viernes 9 de marzo de 2018, pág. 60.

[52] Cfr. Acta de plenaria No. 269 del 29 de noviembre de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso No. 72 del viernes 9 de marzo de 2018, pág. 59.

[53] Cfr. sentencias C-894 de 1999, C-1340 de 2000, C-579 de 2001 y C-360 de 2016.

[54] Sentencia C-894 de 1999.

[55] Cfr. sentencia C-494 de 2015.

[56] Cfr. sentencia C-1042 de 2007.

[57] Sentencia C-421 de 2012.

[58] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

[59] “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad

entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”. Sentencia C-315 de 2008.

[60] Convenio 169 de la OIT, art. 6. Incorporado mediante la Ley 21 de 1991. Cfr. sentencia C-702 de 2010.

[61] Constitución Política, artículo 93.

[62] Sentencias C-290 de 2017, C-077 de 2017 y C-379 de 2016.

[63] En la sentencia C-408 de 2017, que revisó la constitucionalidad de la Ley 1830 de 2017, se expuso: “sin desconocer que las comunidades étnicas son uno de los grupos más afectados por las consecuencias del conflicto armado, así como la necesidad correlativa de contar con espacios de participación que tengan un enfoque diferencial respecto de dichos pueblos, en el caso de la norma objeto de examen no se regula aspecto alguno que incida directamente en los pueblos étnicos y, en particular, en los elementos constitutivos de su identidad diferenciada”.

[64] Cfr. 3er Censo Nacional Agropecuario -CNA-. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

[65] Sobre esta materia el profesor Robert Alexy explica: “El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”. Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017. Pág. 67.

[66] Sentencia C-358 de 2017.

[67] Sentencia C-219 de 1997. La Corte efectuó la distinción entre fuentes endógenas y exógenas, para determinar la constitucionalidad de una norma legal que definía el destino de ciertos ingresos territoriales. La Corporación declaró inexecutable el precepto acusado, sobre la base de que constituía una intervención en el destino de un recurso endógeno, sin justificación conforme a la Constitución.

[68]Sentencia C-089 de 2001.

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

[70] ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

[71]La Sentencia C-155 de 2016 recoge los fundamentos que se exponen a continuación. De igual manera, el cuerpo de esta sentencia cita textualmente la sentencia C-260 de 2015 donde se decide la constitucionalidad de un tributo y en cuyos fundamentos se recogen sentencias que desarrollan las diferencias entre impuestos, tasas y contribuciones especiales como lo son las sentencias C-040 de 1993 C-144 de 1993, C-465 de 1993, C-577 de 1995 y C-155 de 2003.

[72] Sentencia C-155 de 2003, reiterada posteriormente en la C-243 de 2005.

[73] Cfr. sentencia C-1005 de 2008.

[74] Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

[75] Por medio del cual se reglamenta el Contrato de Aprendizaje y se dictan otras disposiciones.

[76] Por el cual se reglamenta el contrato de aprendizaje y se adiciona el Decreto 933 de 2003.

[77]ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

[78] Decreto 111 de 1996, Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. art. 12. “Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis”.

[79] Ley 1876 de 2017, artículo 38 (...)

PARÁGRAFO 1. Para ser funcionario de la Umata se exigirán como requisitos ser profesional en el área de agronomía, veterinaria, zootecnia, biología, ingeniería forestal o agroalimentaria, administración agropecuaria, tecnología agropecuaria, técnico agropecuario, bachiller agropecuario y profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental y pesquero. Su vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera administrativa.

PARÁGRAFO 2. Para ser Director de Umata es obligatorio acreditar título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental o pesquero, así como una experiencia en el sector

agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años.

[80] Ley 617 de 2000, Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.”

[81] Sentencia C-030 de 2012.

[82] Cfr. entre otras, sentencias C-564 de 2000 y C-853 de 2005.

[83] Sentencia C-125 de 2003.

[84] Sentencia C-125 de 2003.

[85] Cfr. sentencia C-336 de 2007.

[86] Cfr., entre otras, las sentencias C-496 de 1994, C-109 de 1995; C-690 de 1996; C-499 de 1998; C-488 de 2000; C-557 de 2001; C-128 de 2002; C- 492 de 2000.

[87] Sentencia C-030 de 2012.

[89] Retomando de igual manera sentencias como la C-796 de 2004 y la C-818 de 2005.

[90] Sentencia C-564 de 2000.

[91] En el aspecto particular de las remisiones normativas para determinación de la duración de la sanción disciplinaria, se puede observar el precedente establecido en la sentencia C-187 de 1998, allí el demandante argumentó que uno de los artículos de la Ley 200 de 1995 no precisaba la temporalidad de la sanción, no obstante la Corte Constitucional denotó que el Código Disciplinario Único generaba una remisión a las sanciones establecidas en la normativa penal.

[92] La sentencia C-303 de 2012, reiterando lo contenido en la C-796 de 2004 analizó que la precisión que debe demostrar el principio de tipicidad incluye la graduación de la respectiva sanción, esto es si la misma es mínima, media o máxima según la intensidad del

comportamiento, así como otros elementos como el grado de culpabilidad del agente o la gravedad o levedad de la conducta. Y sanciona que “si el precepto que contiene la conducta jurídicamente reprochable no permite definir tales aspectos, el mismo resulta contrario al principio de tipicidad y proporcionalidad y, por tanto, resulta inconstitucional.

[93] C-179 de 2007, C-024 de 1994, C-251 de 2002 y C- 825 de 2004, entre otras.

[94] Lleras Pizarro, Miguel. Derecho de Policía - Ensayo de una teoría general. Fondo Editorial de la Escuela Superior de Policía. Biblioteca Jurídica DIKE. Colombia, 2009.

[95] Sobre la naturaleza jurídica del derecho disciplinario la Corte, en la sentencia C-030 de 2012, dijo: “El derecho disciplinario puede concebirse como la forma jurídica de regular el servicio público, entendido éste como la organización política y de servicio, y el comportamiento disciplinario del servidor público, estableciendo los derechos, deberes, obligaciones, mandatos, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades, así como las sanciones y procedimientos, respecto de quienes ocupan cargos públicos. El derecho disciplinario constituye un derecho-deber que comprende el conjunto de normas, sustanciales y procedimentales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Su finalidad, en consecuencia, es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos, y es precisamente allí, en la realización del citado fin, en donde se encuentra el fundamento para la responsabilidad disciplinaria, la cual supone la inobservancia de los deberes funcionales de los servidores públicos o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los términos previstos en la Constitución, las leyes y los reglamentos que resulten aplicables.”

[96] Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. ARTÍCULO 16. FUNCIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

[97] Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e

imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

[98] Sentencia C-030 de 2012.

[99] En el código de policía derogado (Decreto Ley 1355 de 1970) establecía en su artículo 2º: “A la policía compete la conservación del orden público interno.

El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.”

De su parte, el código nacional de policía y convivencia (Ley 1801 de 2016), establece en sus artículos 5º y 6º:

ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN. Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 6o. CATEGORÍAS JURÍDICAS. Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, y su alcance es el siguiente:

1. Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional.
2. Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos.
3. Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.
4. Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como

un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Es decir, la nueva legislación adaptó los criterios que antes integraban la noción de orden público para pasar a considerarlos como categorías de convivencia.

[100]Cfr. entre otros, Jean Rivero, Derecho Administrativo; Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo T.2; José Roberto Dromi, Derecho Administrativo; Libardo Rodríguez, Derecho Administrativo; Luciano Parejo Alfonso y Roberto Dromi, Seguridad Pública y Derecho Administrativo, André de Laubadere e Yves Gaudemet, Traité de Droit Administratif.