



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 164

Bogotá, D. C., lunes, 4 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 27 de febrero de 2024

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera de Cámara de Representantes

**Asunto:** Informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara**, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Reciban un cordial saludo,

En cumplimiento de la honrosa designación como ponente del Proyecto de Ley en asunto, presento informe de ponencia positiva con base en los argumentos presentados en el informe que sigue a la presente misiva.

Atentamente,

ADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

VARO HENRY MONEDERO RIVERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

#### CONTENIDO

- Trámite Legislativo
- Objeto
- Contenido del Proyecto de Ley
- Normativa relacionada con el Proyecto de Ley y la iniciativa legislativa del Congreso
- Exposición de motivos
- Conflicto de interés
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate

#### 1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 26 de septiembre de 2023 por la honorable senadora Paola Andrea Holguín Moreno y el honorable representante Juan Fernando Espinal Ramírez, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1399 de 2023.

Cabe resaltar que el 1° de noviembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes nombró como ponentes a los representantes *Wadith Alberto Manzur Imbett*, en calidad de coordinador y a los representantes *Ángela María Vergara González*, *Álvaro Henry Monedero Rivera* y *José Alberto Tejada Echeverri* como ponentes. No obstante, el 3 de noviembre de 2023, el proyecto fue retirado de la comisión debido a una corrección necesaria en el título de la propuesta en cuestión.

En virtud de ello, el 1° de diciembre de 2023, el honorable representante Juan Fernando Espinal Ramírez procedió a radicar nuevamente el proyecto con la debida corrección, la cual fue publicada en

la *Gaceta del Congreso* número 1697 de 2023. Por lo cual, el día 14 de diciembre de 2023, se reasignó a los representantes *Wadith Alberto Manzur Imbett* como coordinador ponente, y a los representantes *Ángela María Vergara González, Álvaro Henry Monedero Rivera y José Alberto Tejada Echeverri*.

## 2. OBJETO

La presente Ley tiene por objeto reforzar la protección de la propiedad privada frente a la ocupación ilegal de tierras, en forma individual o colectiva, adoptando medidas para garantizar el goce pacífico de este derecho sobre bienes inmuebles rurales por parte de sus titulares en todo el territorio nacional y promover la cultura de la legalidad.

## 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con once (11) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

**Artículo 1º.** La ley busca reforzar la protección de la propiedad privada contra ocupaciones ilegales de tierras, individual o colectiva, en todo el territorio nacional, promoviendo la cultura de la legalidad.

**Artículo 2º.** Prohíbe a la Agencia Nacional de Tierras iniciar procesos de compra o titulación de tierras invadidas desde la entrada en vigencia de la ley.

**Artículo 3º.** Quienes participen en la ocupación ilegal de inmuebles rurales no podrán beneficiarse de programas de acceso o formalización de tierras. Se crea un Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales.

**Artículo 4º.** Se adiciona un registro al Decreto Ley 902 de 2017 para mantener un control sobre los ocupantes indebidos de inmuebles rurales.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá poner en funcionamiento el Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales en seis meses desde la vigencia de la ley.

**Artículo 6º.** Se añaden disposiciones al artículo 79 de la Ley 1801 de 2016 para regular el proceso de desalojo en casos de ocupación indebida.

**Artículo 7º.** Modificación del artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 para incluir la ocupación indebida de inmuebles rurales en las acciones preventivas por perturbación.

**Artículo 8º.** Se establece la creación de una estrategia comunicacional nacional para promover el respeto a la propiedad privada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura.

**Artículo 9º.** Se prohíbe a entidades públicas promover o incitar a desconocer el derecho a la propiedad privada en todo el territorio nacional. Se establecen sanciones para funcionarios públicos que participen en ocupaciones indebidas.

**Artículo 10.** Se autoriza al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios al presupuesto de las entidades encargadas de implementar la ley.

**Artículo 11.** La ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga las leyes que le sean contrarias.

## 4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

**Artículo 58. Constitución Política de Colombia.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

**Sentencia 750 de 2015. Corte Constitucional de Colombia.** *“se señala que el derecho de propiedad privada tiene una conexión fuerte con el principio de solidaridad, norma que indica que el dominio sobre un bien cuenta con una restricción relacionada con su función social. Dicho límite comprende que la propiedad puede ser objeto de expropiación. En suma, el derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, por ejemplo, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. Tales fines autorizan al Estado a restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles para materializar los objetivos superiores. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a una persona.”*

**Artículo 669 del Código Civil Colombiano.** El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

**Ley 160 de 1994: “Artículo 1º.** *Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina*

**Artículo 2º.** *Créase el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria y la reforma rural integral, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el acuerdo de Paz, con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de*

*vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas; y proteger y promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial.”*

**Decreto Ley 902 de 2017: Artículo 1º.** Establece medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras. Garantiza la propiedad privada, libre competencia y la libertad de empresa.

**Ley 1561 de 2012.** Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. El objeto de la presente Ley es promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

**Artículo 64. Constitución Política de Colombia.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y 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.

## 5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El problema de las invasiones de predios privados, rurales y urbanos, así como de terrenos baldíos, es un problema de vieja data en el país. Sin embargo, desde el 2022, el fenómeno se ha agravado exponencialmente, debido, fundamentalmente, a la exacerbación de la conflictividad de clase e intercultural.

Se estima que la problemática afecta a 26 de los 32 departamentos del país, lo que supone un riesgo serio para la estabilidad y la seguridad jurídica de quienes ejercen la posesión o la propiedad legal y pacífica de miles de predios en el territorio nacional.

Esta dramática situación requiere la adopción de medidas legales que refuercen el marco normativo vigente, tendientes a desincentivar las vías de hecho, promover la cultura de la legalidad y facilitar la labor de las autoridades. Este es el propósito del presente proyecto de ley.

Con el ánimo de incentivar el respeto de la propiedad privada, el proyecto incorpora al ordenamiento jurídico medidas de tipo administrativo que afectan los intereses de quienes recurren a estas vías de hecho y que reclaman el acceso a la tierra.

Asimismo, la iniciativa insta al Gobierno nacional a diseñar e implementar una política que

promueva en la población la cultura de la legalidad y prohíba incentivar la ocupación indebida de predios, especialmente rurales.

## DE LA AFECTACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE PREDIOS RURALES

En el marco del Primer Encuentro Internacional para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, el Defensor del Pueblo, Carlos Camargo, advirtió que en 26 departamentos del país se han reportado actos de invasiones, en los que estarían involucradas cerca de 6.000 personas.

De acuerdo con el funcionario, el departamento del Cauca es en el que se concentra el mayor porcentaje de casos, con 36%; otros departamentos más gravemente afectados son Antioquia, Atlántico, Magdalena, Valle del Cauca y Vichada.

En el Cauca, como en el departamento del Vichada, el fenómeno está principalmente relacionado con lo que se ha denominado como “liberación de la madre tierra”, que involucra ocupaciones ilegales de terrenos por parte de comunidades étnicas que reclaman el uso y la propiedad ancestral de vastos territorios dedicados a la ganadería, a cultivos industriales de palma y de caña de azúcar.

Al mes de agosto de 2022, empresarios del Cauca y del Valle del Cauca habían presentado cerca de 640 denuncias por actos violentos relacionados con la invasión de tierras, que, a esa fecha, habían afectado la productividad de aproximadamente 6.000 hectáreas. Paradójicamente, la invasión de tierras, en estos departamentos, ha violentado gravemente los intereses y los derechos de productores independientes, esto es campesinos y pequeños propietarios involucrados en la cadena de producción de productos como la caña de azúcar, a quienes corresponde el 75% de las tierras afectadas (de las 241.000 hectáreas sembradas con caña de azúcar). Esto es, solo el 25% de las tierras son propiedad de ingenios azucareros. Así, más de 180.000 hectáreas cultivadas con caña de azúcar son propiedad de cerca de 4.500 agricultores, de los cuales 1.100 tienen menos de 10 hectáreas, y el 65% menos de 60 hectáreas.

Estos hechos han supuesto el enfrentamiento violento de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos que por años han ocupado y explotado lícitamente sus propiedades, lo que ha conllevado un riesgo excepcional a la vida, el trabajo y la subsistencia misma de los afectados. Solo en 2022, de acuerdo con Asocaña, 21 predios fueron invadidos de manera violenta, en un área aproximada de 800 hectáreas.

Por su parte, la directora ejecutiva de Procaña, Martha Betancourt, denunció, en el mes de octubre de 2022, que a esa fecha se había registrado invasiones en 31 predios, con pérdidas superiores a los \$100.000 millones, 3.500 empleos perdidos, así como varias personas muertas y heridas. Aseguró, además, que la inacción del Estado ha propiciado que el fenómeno se extienda a departamentos en los que antes no se presentaban este tipo de afectaciones, como Cesar, Guajira, Córdoba y Atlántico, entre otros.



Ahora bien, lo más grave, según la Defensoría del Pueblo, es que en muchos de los eventos de invasiones se ha evidenciado la participación directa de estructuras criminales, como el Clan del Golfo, el ELN y las FARC. Así lo hizo saber en la Mesa Nacional para la Superación de la Conflictividad por la Ocupación de Tierras en Colombia, realizada a finales del año 2022: “*En distintas alertas tempranas, hemos monitoreado los diferentes riesgos y la situación de apropiación y de invasión de tierras. Existe evidencia que dentro de los riesgos advertidos está, además, la ocupación ilegal en tierras por parte de estructuras ilegales y criminales.*”


## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de intereses, en particular lo relativo a los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, declaro que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

## 7. PROPOSICIÓN

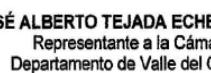
Dar trámite a la presente ponencia positiva del Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, observando el texto propuesto en el siguiente acápite.

Atentamente,

  
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

  
ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

  
JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente Ley tiene por objeto reforzar la protección de la propiedad privada frente a la ocupación ilegal de tierras, en forma individual o colectiva, adoptando medidas para garantizar el goce pacífico de este derecho sobre bienes inmuebles rurales por parte de

sus titulares en todo el territorio nacional y promover la cultura de la legalidad.

**Artículo 2º. Prohibición de compra de tierras ocupadas indebidamente.** La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, se abstendrá de adelantar procedimientos de compra o titulación de tierras o inmuebles rurales invadidos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 3º. Pérdida de beneficios.** Quien organice, lidere, promueva o de algún modo participe en la ocupación ilegal de inmuebles rurales, no podrá ser beneficiario de programas de acceso o formalización de tierras.

En todo proceso de titulación o formalización de tierras, la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, deberá consultar si el peticionario o interesado en ser beneficiario de tales programas está reportado en el Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales que crea la presente Ley como ocupante indebido de tierras o se encuentre incurso en procedimientos de protección de inmuebles conforme lo establece el artículo VII de la Ley 1801 de 2016.

**Artículo 4º. Registro de ocupantes indebidos de inmuebles rurales.** Adiciónese un artículo nuevo al Decreto Ley 902 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 16A. Registro de ocupantes indebidos de inmuebles rurales.** Créase el Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual contendrá la relación de quienes sean declarados como ocupantes indebidos de inmuebles rurales o se encuentren incursos en procedimientos de protección de inmuebles conforme lo establece el artículo VII de la Ley 1801 de 2016.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptará las medidas necesarias para la entrada en funcionamiento del Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales dentro de los seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

**Artículo 6º.** Adiciónese un párrafo al artículo 79 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 8º. Promoción pública del respeto de la propiedad privada.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura, diseñarán y pondrán en práctica una estrategia comunicacional de alcance nacional que promueva el respeto de la propiedad privada y sensibilice a la población sobre las consecuencias jurídicas de su violación.

**Artículo 9º.** El Gobierno nacional, así como las entidades públicas de todo orden, se abstendrán de llevar a cabo acciones para promover o que puedan entenderse como incitación a desconocer el derecho a la propiedad privada en todo el territorio nacional.

El funcionario público que, en ejercicio de sus funciones, promueva, incite, dirija o participe de ocupaciones indebidas de predios rurales, incurrirá en causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar, conforme lo previsto en el Código General Disciplinario.

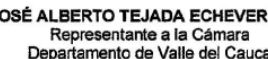
**Artículo 10.** Autorícese al Gobierno nacional para incorporar al presupuesto de las entidades a cargo del cumplimiento de la presente ley, los recursos que sean necesarios.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

  
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

  
ANGELA MARIA VERGARA GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

  
JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 16 de febrero de 2023.

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera de Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

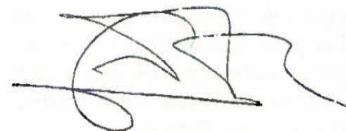
Secretaria Comisión Tercera de Cámara de Representantes.

**Asunto:** Informe de ponencia **negativa** para primer debate del Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara.

Cordial Saludo.

En cumplimiento de la designación de ponente para el primer debate, efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar ponencia **negativa** al **Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.** El informe de ponencia para primer debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: i.) **aspectos generales**

del proyecto de ley, ii) **Trámite Legislativo**, iii) **Objeto**, iv) **Contenido del Proyecto de Ley**, v) **Conflicto de intereses**, vi) **Argumentos que justifican la ponencia negativa**, vii) **proposición a la Comisión Tercera Constitucional.**



JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI  
Representante a la Cámara por el Valle.

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

#### i) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

- **Título:** Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, *por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*
- **Autores:** honorable Senadora Paola Holguín, honorable Representante, Juan Fernando Espinal.
- **Coordinador:** honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett.
- **Ponentes:** Honorables Representantes Ángela María Vergara González, Álvaro Henry Monedero Rivera, José Alberto Tejada Echeverri.
- **Fecha de radicación:** 26/09/2023.
- **Tipo de Ley:** Ordinaria.
- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público.

#### ii) TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 26 de septiembre de 2023, por la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno y el honorable representante Juan Fernando Espinal Ramírez, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1399 de 2023.

Cabe resaltar que el 1º de noviembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes nombró como ponentes a los Representantes Wadith Alberto Manzur Imbett, en calidad de coordinador y a los representantes Ángela María Vergara González, Álvaro Henry Monedero Rivera y José Alberto Tejada Echeverri, como ponentes, no obstante el 3 de noviembre de 2023, el proyecto fue retirado de la comisión debido a una corrección necesaria en el título de la propuesta en cuestión.

En virtud de lo anterior, el 1º de diciembre de 2023, el honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez procedió a radicar nuevamente el proyecto con la debida corrección, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1697 de 2023. Por lo cual, el día 14 de diciembre de 2023, se reasignó a los representantes Wadith Alberto Manzur Imbett como coordinador ponente, y a los representantes Ángela María Vergara González,

Álvaro Henry Monedero Rivera y José Alberto Tejada Echeverri.

### iii) OBJETO

La presente Ley tiene por objeto reforzar la protección de la propiedad privada frente a la ocupación ilegal de tierras, en forma individual o colectiva, adoptando medidas para garantizar el goce pacífico de este derecho sobre bienes inmuebles rurales por parte de sus titulares en todo el territorio nacional y promover la cultura de la legalidad.

### iv) CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con once (11) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

**Artículo 1º.** La ley busca reforzar la protección de la propiedad privada contra ocupaciones ilegales de tierras, individual o colectiva, en todo el territorio nacional, promoviendo la cultura de la legalidad.

**Artículo 2º.** Prohíbe a la Agencia Nacional de Tierras iniciar procesos de compra o titulación de tierras invadidas desde la entrada en vigencia de la ley.

**Artículo 3º.** Quienes participen en la ocupación ilegal de inmuebles rurales no podrán beneficiarse de programas de acceso o formalización de tierras. Se crea un Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales.

**Artículo 4º.** Se adiciona un registro al Decreto Ley 902 de 2017 para mantener un control sobre los ocupantes indebidos de inmuebles rurales.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá poner en funcionamiento el Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales en seis meses desde la vigencia de la ley.

**Artículo 6º.** Se añaden disposiciones al artículo 79 de la Ley 1801 de 2016 para regular el proceso de desalojo en casos de ocupación indebida.

**Artículo 7º.** Modificación del artículo 81 de la Ley 1801 de 2016, para incluir la ocupación indebida de inmuebles rurales en las acciones preventivas por perturbación.

**Artículo 8º.** Se establece la creación de una estrategia comunicacional nacional para promover el respeto a la propiedad privada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura.

**Artículo 9º.** Se prohíbe a entidades públicas promover o incitar a desconocer el derecho a la propiedad privada en todo el territorio nacional. Se establecen sanciones para funcionarios públicos que participen en ocupaciones indebidas.

**Artículo 10.** Se autoriza al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios al presupuesto de las entidades encargadas de implementar la ley.

**Artículo 11.** La ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga las leyes que le sean contrarias.

### v) CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de intereses, en particular lo relativo a los artículos 286

y 291 de la Ley 5ª de 1992, declaro que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el **Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara**, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

### vi) ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA PONENCIA NEGATIVA

El artículo 2º inciso segundo, de la Constitución Política de Colombia dispone, “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Igualmente, el artículo 58 de la Constitución Política, en su texto ordena la garantía de la propiedad privada en Colombia, lo que guarda concordancia con la norma anterior<sup>1</sup>.

Por otra parte, el Código Civil Colombiano, en el artículo 669 describe el derecho de propiedad, que al tenor afirma:

*“El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real de una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad.”*

La norma de carácter sustantivo descrita en precedencia, permite interpretar que el derecho de propiedad protege no solo al pleno propietario, sino también al nudo propietario, ya que el artículo 669 del Código Civil, describe el precitado concepto, ya que la norma indica que la propiedad separada del goce de la cosa se denomina “nuda propiedad”.

En concordancia con lo anterior, y dentro de una interpretación complementaria el artículo 762 del Código Civil, afirma:

*“La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga, la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”*.

Por tanto, la norma citada en precedencia tiene relación con el artículo 669 del Código Civil; además, existe actualmente abundante normatividad que protege el derecho de propiedad en Colombia, responsabilidad jurídica y administrativa que recae inicialmente en los alcaldes del país, en su condición de primera autoridad de policía, lo anterior, en

<sup>1</sup> “Artículo 58. Constitución Política de Colombia. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.



concordancia con lo ordenado en el artículo 315 Inciso 2, de la Constitución Política, que ordena:

*“Son atribuciones del alcalde: Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.*

Finalmente, como norma complementaria al derecho de protección a la propiedad, la Ley número 1801 del 2016, artículo 77, dispuso:

**“Comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles.**

Son aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos. Estos son los siguientes

1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente.
2. Perturbar la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble por causa de daños materiales o hechos que la alteren, o por no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos.
3. Instalar servicios públicos en inmuebles que hayan sido ocupados ilegalmente.
4. Omitir el cerramiento y mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones.
5. Impedir el ingreso, uso y disfrute de la posesión o tenencia de inmueble al titular de este derecho.

**Parágrafo.** Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: COMPORTAMIENTOS Medida correctiva a aplicar Numeral 1. Restitución y protección de bienes inmuebles. Numeral 2. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o mueble. Numeral 3. Multa general tipo 3. Numeral 4. Multa general tipo 3; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble. Numeral 5. Restitución y protección de bienes inmuebles”.

La precitada norma, permite garantizar al poseedor o propietario e inclusive al tenedor de un bien; y al nudo propietario, que es la persona que si bien puede tener el derecho de dominio por cualquier circunstancia ha perdido la posesión.

A parte de lo anterior. El artículo 5° del proyecto de Ley, enuncia lo siguiente:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá poner en funcionamiento el Registro de Ocupantes Indebidos de Inmuebles Rurales en seis meses desde la vigencia de la ley”.

El precitado artículo, en la forma como ha sido redactado se considera que no sería conveniente, porque podría generar implicaciones de carácter legal y étnicas en el país, además, llegando a afectar el derecho al buen nombre e intimidad de los ciudadanos que hayan sido caracterizados en los registros públicos, lo cual, se podría prestar para que se cometan injusticias.

En concordancia con lo anterior, el artículo 15 Inciso 1° de la Constitución Política de 1991 ordena:

“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellos en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”. (...)

Por otra parte, el artículo 10 del proyecto de ley, manifiesta:

“Se autoriza al Gobierno nacional, a incorporar los recursos necesarios al presupuesto de las entidades encargadas de implementar la ley”.

Es de resaltar; que el precitado artículo podría generar eventual impacto fiscal, o mínimamente un impacto económico, y al no contar el proyecto con un concepto positivo del Ministerio de Hacienda, no queda la claridad de que el mismo sea pertinente en relación a este aspecto.

Conclusión, en Colombia es hecho notorio que existen innumerables normas que buscan proteger el derecho a la propiedad urbana y rural, a través de sus autoridades legítimas, por lo tanto, crear otra norma que pretenda **reforzar** la protección de la propiedad privada, no se considera pertinente, porque generaría un desgaste inoficioso; lo que se considera relevante es que a través de instituciones públicas como podría eventualmente ser la “Esap”, se busque principalmente capacitar de manera específica a diferentes servidores públicos como son: alcaldes, inspectores de policía e integrantes de la Fuerza Pública, para que logren conceptualizar a fondo la temática del derecho de propiedad y con ello poder desarrollar de mejor manera su labor, y también en relación a la debida planeación, organización y protección real de propietarios, nudos propietarios o poseedores rurales o urbanos en Colombia; capacitación que deberá incluir actualización en procedimientos legales a aplicarse en cada caso específico. Ya que, si bien se conoce que a los servidores públicos en ocasiones se les viene capacitando de acuerdo a la pertinencia del cargo, al parecer las precitadas tutorías esporádicas para el caso de la problemática de la protección a la propiedad desde lo jurídico y administrativo, no están siendo efectivas, pese a que como se ha indicado a lo largo del presente escrito, existe abundante normatividad jurídica que bien aplicada garantiza el derecho de dominio, nuda propiedad o posesión.

### vii) PROPOSICIÓN A LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a los honorables representantes y a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara**, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

Bogotá, D. C., 22 de febrero de 2023.

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercero de Cámara de Representantes

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera de Cámara de Representantes.

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara.

Cordial Saludo.

En cumplimiento de la designación de ponente para el primer debate, efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar ponencia **negativa** al **Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicables a la gasolina y ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos. El informe de ponencia para primer debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: i.) Aspectos generales del proyecto de ley, ii) Trámite Legislativo, iii) Objeto, iv) Contenido del Proyecto de Ley, v) Conflicto de

intereses, vi) Argumentos que justifican la ponencia negativa, vii) proposición a la Comisión Tercera Constitucional.



**JOSE ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**  
Representante a la Cámara por el Valle.

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

#### i) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

- **Título:** Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y ACPM y se adoptan medidas por la estabilización de precios de los mismos.
- **Autor:** honorable Representante *Wadith Alberto Manzur Imbett*.
- **Ponentes Coordinadores:** honorables Representantes *Wadith Alberto Manzur Imbett*, *Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, *Carlos Alberto Carreño Marín*, *José Alberto Tejada Echeverry*.
- **Fecha de radicación:** 21/11/2023.
- **Tipo de Ley:** Ordinaria.
- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público.

#### ii) TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 21 de noviembre de 2023, por el honorable representante *Wadith Alberto Manzur Imbett*, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1679.

Cabe resaltar que el 18 de diciembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes nombró como ponentes a los representantes *Wadith Alberto Manzur Imbett*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, Honorable Representante *Carlos Alberto Carreña Marín*, honorable Representante *José Alberto Tejada Echeverri*.

#### iii) OBJETO

El presente proyecto de ley busca eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, para disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno nacional, buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el fondo para la estabilización de precios de la gasolina y el petróleo (FECF), queriendo aportar en el control del aumento del costo de vida en los hogares de clase media y baja de nuestro país.

#### iv) CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con once (7) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:



PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023  
CÁMARA

*por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** El presente proyecto de ley busca eliminar impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el fondo para la estabilización de precios de la gasolina y el petróleo (FEPC).

**Artículo 2º.** Elimínese el artículo 218 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 218. Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

Artículo 167. *Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.* El hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM es la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto el productor o el importador de los bienes sometidos al impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

Parágrafo 1º. Se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diésel número 2, electro combustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico químicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor. Se exceptúan aquellos utilizados para generación eléctrica en Zonas No Interconectadas, el turbo combustible de aviación y las mezclas del tipo IFO utilizadas para el funcionamiento de grandes naves marítimas. Se entiende por gasolina, la gasolina corriente, la gasolina extra, la nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que se pueda utilizar como carburante en motores de combustión interna diseñados para ser utilizados con gasolina. Se exceptúan las gasolinas del tipo 100/130 utilizadas en aeronaves.

Parágrafo 2º. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación, en consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.

Parágrafo 3º. Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.

Parágrafo 4º. El impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 5º. Facúltese al Gobierno nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República.”

**Artículo 3º.** Elimínese el artículo 219 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 219. A partir del 1º de enero de 2017 el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 168. *Base gravable y tarifa del impuesto a la gasolina y al ACPM.* El Impuesto Nacional a la gasolina corriente se liquidará a razón de \$490 por galón, el de gasolina extra a razón de \$930 por galón y el Impuesto Nacional al ACPM se liquidará a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM de acuerdo con la presente ley, distintos a la gasolina extra, se liquidarán a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023.

Parágrafo 1º. El valor del Impuesto Nacional se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior, a partir del primero de febrero de 2018.”

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el primer inciso del artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

**Artículo 220.** Modifíquese el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 173.** Modifíquese el primer inciso del artículo 9° de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1° de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

~~En todos los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera del país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.~~

**Artículo 5°.** Elimínese el artículo 444 del Decreto número 624 de 1989.

~~**Artículo 444. Responsables en la venta de derivados del petróleo.** Son responsables del impuesto en la venta de productos derivados del petróleo, los productores, los importadores, los vinculados económicos de unos y otros, los distribuidores mayoristas y/o comercializadores industriales.~~

~~**Parágrafo.** De conformidad con el artículo 488 del Estatuto Tributario, el impuesto sobre las ventas facturado en la adquisición de productos derivados del petróleo, podrá ser descontado por el adquirente, cuando este sea responsable del impuesto sobre las ventas, los bienes adquiridos sean computables como costo o gasto de la empresa y se destinen a operaciones gravadas con el impuesto sobre las ventas o a operaciones exentas.~~

~~Cuando los bienes adquiridos se destinen indistintamente a operaciones gravadas, exportaciones y operaciones excluidas del impuesto, y no fuere posible establecer su imputación directa a unas y otras, el cómputo de dicho descuento se efectuará en proporción al monto de las operaciones gravadas del período fiscal correspondiente.~~

~~Cuando los bienes de que trata este artículo sean adquiridos a un distribuidor no responsable del IVA por la venta de tales bienes, para efectos de que el adquirente responsable pueda descontar el IVA implícito en el precio del producto, el distribuidor minorista certificará al adquirente, por cada operación, el valor del IVA que le haya sido liquidado por parte del distribuidor mayorista en la adquisición de los bienes.~~

**Artículo 6°.** Elimínese el artículo 1.3.1.12.18 del Decreto número 1625 de 2016.

~~Artículo 1.3.1.12.18. *Exclusión del impuesto sobre las ventas para los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera.* Para efectos de la exclusión contemplada en el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, los distribuidores mayoristas debidamente autorizados por el Ministerio de Minas y Energía, que tengan a su cargo la función de distribución y/o comercialización de combustibles en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, deberán certificar al correspondiente productor o importador de derivados del petróleo, el volumen máximo de ventas de combustibles tipo gasolina y ACPM objeto de este beneficio en dichos municipios.~~

~~La certificación deberá entregarse al productor o su vinculado económico a más tardar el quinto~~

~~(5) día hábil del mes siguiente a aquel en el que el distribuidor mayorista o comercializador industrial realizó la venta del combustible en las condiciones señaladas en el inciso anterior.~~

~~La certificación se realizará con base con los soportes de ventas realizadas por el distribuidor mayorista o comercializador industrial en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera durante el mes anterior.~~

~~De acuerdo con la certificación expedida por el distribuidor mayorista o comercializador industrial, el productor, importador o vinculado económico de uno y otro realizará una nota crédito a la factura con el fin de reconocer la exclusión del impuesto sobre las ventas facturado y procederá a realizar su reembolso, correspondiente a las operaciones excluidas debidamente certificadas.~~

~~Parágrafo. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no estará excluido del impuesto sobre las ventas, ni exento de arancel ni del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Se entenderá por grandes consumidores aquellos que consuman volúmenes iguales o superiores a 100.000 galones mensuales”.~~

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012 y las disposiciones aplicables a la gasolina, ACPM y mezclas de ACPM-Biocombustibles establecidas en la resolución 0012 del 31 de enero de 2023 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

#### v) CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de intereses, en particular lo relativo a los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, declaro que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el **Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos”.

#### vi) ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA PONENCIA NEGATIVA

En Colombia el impacto fiscal de mediano y largo plazo, está garantizado con el marco legal de la Ley número 819 de 2003, por lo que se considera norma de obligatorio cumplimiento, ya que el acatamiento de la preceptiva anterior tiene relación con el adecuado manejo de las finanzas públicas, lo que entra a incluir cualquier impacto fiscal de cualquier proyecto de ley o decisión gubernamental que llegue a implicar gasto u otorgue beneficios tributarios.

Por otra parte, es hecho notorio en Colombia, que, como las decisiones legislativas y judiciales, pueden llegar a afectar la economía o las finanzas del país, es necesario acudir al Ministerio de Hacienda, respecto de los precitados temas, aspecto que busca preservar el principio de legalidad.

Así mismo, es de resaltar que la Sentencia C-170 de 2021<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, cuando analizó la constitucionalidad de la Ley 2031 de 2020, que aprobó un acuerdo entre Colombia y Francia, relacionado con cooperación financiera, en control automático, la Corte cambió su posición en relación al alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y modificó la regla constitucional vigente. Este ajuste es relevante, porque cambia el parámetro de constitucionalidad y, de acuerdo con los términos de la propia sentencia, aplica para todos los proyectos que se aprueben en adelante.

Por lo tanto, el deber general indica que, cuando en un proyecto de ley se prevea una orden de gasto o un beneficio tributario, se debe hacer explícito en todo momento el impacto fiscal del mismo y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (MFMP).

De la precitada sentencia se interpreta tres deberes específicos:

- (i) El autor de la iniciativa tiene el deber de incluir de forma expresa, en las exposiciones de motivos, un análisis mínimo de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingresos para su financiación, este deber se replica durante todo el trámite y su evidencia debe quedar en las ponencias que se deben presentar ante las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes. (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene el deber de pronunciarse sobre la consistencia del anterior análisis y expedir un concepto en el que se muestre la relación del análisis de costos fiscales con el MFMP, en cualquier momento durante el trámite de aprobación ante el Congreso. (iii) Solo en los casos en los que se trate de un proyecto de iniciativa suya, el Gobierno nacional tiene el deber de identificar o establecer una fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, que debe ser aprobado por el Ministerio de Hacienda.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, la posición vigente hasta la fecha, contenida, en líneas generales en las Sentencias C-315 de 2008<sup>2</sup> y C-110 de 2019,<sup>3</sup> plantea dos escenarios.

En el primero, cuando el proyecto no es de iniciativa gubernamental, se materializan los deberes de los congresistas y el del Ministerio de Hacienda.

La evaluación de los congresistas de las incidencias fiscales del proyecto es el elemento clave que le da validez al procedimiento legislativo. Incluso, si el ministerio ha incumplido con su deber o se ha opuesto al proyecto, no se afecta su constitucionalidad. Este deber de valoración es más intenso si el Ministerio de Hacienda, rinde su informe, pues los congresistas tienen el deber de estudiarlo con mayor cuidado.

En el segundo, cuando el proyecto es de iniciativa del Gobierno nacional, el cumplimiento de los deberes a su cargo y, en particular, los del Ministerio de Hacienda, determina la validez de la ley que se expida.

### “Ley 819 de 2003

(julio 9)

#### Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Artículo 7°.

**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, deberán 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”.

Por otra parte, en Colombia, se han ordenado normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia de carácter fiscal, donde se han definido superávits, pasivos contingentes y establecido un marco fiscal de mediano y largo plazo, para el presupuesto nacional, y de las entidades territoriales; y la Ley 819 de 2003, lo que promueve es la consistencia del presupuesto con las metas fiscales y exige el análisis del impacto fiscal de las normas garantizando la sostenibilidad y la transparencia en la gestión de recursos públicos. Teniendo como fundamento lo anterior, cualquier erogación económica, o fiscal que deba realizar el estado debe ir soportada por conceptos eminentemente técnicos y profundos provenientes del Ministerio de Hacienda, para evitar impactos negativos de carácter económico que eventualmente lleguen a alterar las finanzas del Estado y a causar eventual daño antijurídico, y como dentro del proyecto de ley no sé

<sup>1</sup> Sentencia C-170 de 2021. Unificó el tratamiento de la obligación de analizar el impacto Fiscal de los Proyecto de Ley tanto de iniciativa del Congreso como gubernamental.

<sup>2</sup> Sentencia 315 de 2008, exigencia a toda iniciativa que contraiga gasto o que otorgue beneficios tributarios.

<sup>3</sup> Sentencia C-110 de 2019, Concepto Ministerio de Hacienda. Proyecto de iniciativa de modificación de la estructura de la administración que implica regulación de materias presupuestales.



observa hasta el momento el aporte de un concepto profundo y altamente técnico por parte del Ministerio de Hacienda, que garantice legalmente que no hay impacto fiscal o mínimamente económico, se considera inviable el proyecto por los riesgos que ello contraería para las finanzas públicas.

Finalmente, y si bien dentro del proyecto de ley se buscó justificar lo relacionado con el impacto fiscal, en gran parte aumentando la autonomía del legislador, es de tener en cuenta que la problemática jurídica no radica en lo anterior, ya que el problema jurídico central es que para cumplir el objeto del proyecto primeramente tendrá que existir prueba pertinente que garantice jurídicamente que el proyecto no genera impacto fiscal, aspecto que hasta la fecha pese a que según la propuesta de los autores se solicitó, lo cierto es que no está la prueba de ello pese al esfuerzo realizado, aspecto que nos lleva a una incertidumbre jurídica.

#### vii) PROPOSICIÓN A LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a los honorables representantes y a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el **Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

Cordialmente,



**JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle del Cauca

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

Bogotá, D. C., 27 de febrero de 2024

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto:** Presentación informe de ponencia positiva para segundo debate del **Proyecto de Ley**

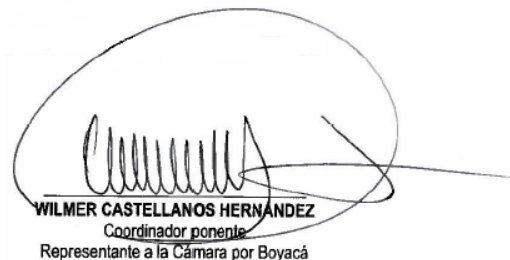
**número 260 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se me ha hecho como ponente del Proyecto de Ley del asunto, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo.
2. Objeto del Proyecto de Ley.
3. Contenido del Proyecto de Ley.
4. Normativa relacionada con el Proyecto de Ley y la iniciativa legislativa del Congreso.
5. Exposición de motivos del Proyecto de Ley.
6. Consideraciones del ponente frente al proyecto de Ley.
7. Impacto Fiscal.
8. Declaración de impedimentos.
9. Pliego de modificaciones.
10. Proposición.
11. Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara.

Cordialmente,



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Coordinador ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

#### 1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 3 de octubre de 2023, se le asignó el consecutivo número 260 de 2023 Cámara, tiene como autor al honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández*.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual notificó la designación el 2 de noviembre de 2023 como coordinador ponente al autor del proyecto, el honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández* y como ponentes a los honorable Representante *Milene Jarava Díaz* y *Carlos Alberto*

*Carreño Marín*; quienes presentaron ponencia positiva el día 16 de noviembre de 2023. Posteriormente, en sesión de la Comisión Tercera de la Cámara llevada a cabo el día 23 de noviembre de 2023 el proyecto de Ley fue anunciado para ser debatido el día 28 de noviembre de 2023, siendo aprobado por unanimidad por todos los presentes.

Al texto propuesto para primer debate fueron presentadas 3 proposiciones a los artículos 2º y 5º de los cuales una quedó como constancia y las otras dos fueron acogidas.

El 22 de diciembre de 2023, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes notificó a los honorables representantes que, una vez más, fueron designados para la elaboración del informe de ponencia para segundo debate.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA).

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley cuenta con siete (7) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

ARTÍCULO	DISPOSICIÓN
1. Objeto	Presenta el objeto del Proyecto, expresando que se pretende adoptar medidas que alivien las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Lo anterior para contribuir al posicionamiento de Colombia como despensa alimentaria y por ende a la reactivación del sector agropecuario.
2. Alivio especial a deudores FONSA Y PRAN	Indica que los deudores con obligaciones financieras a 31 de diciembre de 2022 de los programas PRAN Y FONSA, podrán extinguir sus obligaciones dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley. Para los deudores que se acojan al Alivio especial, los programas PRAN y FONSA, asumirán costos judiciales, honorarios y valores por conceptos de seguros causados hasta un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley.  Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el MADR.

ARTÍCULO	DISPOSICIÓN
	Los acreedores de cartera originada en los programas PRAN podrán celebrar acuerdos de recuperación de cartera sobre las obligaciones adquiridas, con la posibilidad de incluir condonación de intereses corrientes y de mora, quitas de capital; hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley, acorde a la reglamentación que genere el Gobierno nacional.
3. Suspensión del Cobro Judicial y prescripción	Hace referencia a la suspensión de las acciones de cobro así como de prescripción de las mismas y sus garantías a los deudores que se acojan a los alivios financieros hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la Ley
4. Pequeño y mediano productor	Se define al pequeño y mediano productor de acuerdo a lo establecido por la CNCA o quien haga sus veces, al momento de adquisición del crédito.
5. Modificación artículo 8º Ley 2071 de 2020	Se modifica la norma en lo relacionado con el programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el MADR incluyendo los pequeños y medianos productores agropecuarios con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022.
6. Informes al Congreso	Establece que el MADR presentará informes trimestrales al Congreso y a la Ciudadanía respecto a avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a pequeños y medianos productores agropecuarios.
7. Vigencia y derogatorias	Establece la vigencia a partir de la promulgación de la Ley y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias.

**4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.**

**4.1 Constitución Política de Colombia:**

Con la Constitución Política de 1991, entran en vigencia diversas disposiciones, que hacen referencia a la mejora respecto a ingreso y calidad de vida de los campesinos, la especial protección la producción de alimentos, así como las condiciones especiales de crédito agropecuario.

En ese sentido, el artículo 64, establece:

*“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y 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”.* (Subrayado fuera de texto).

De igual forma, el artículo 65 de la Constitución establece que:

**“Artículo 65. 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.”**  
(Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente el Artículo 66, establece que:

**“Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.”**

En concordancia con lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad generar medidas para aliviar las obligaciones financieras en mora a 31 de diciembre de 2022 de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA en pro de la reactivación del sector.

#### 4.2 Marco Legal

El marco jurídico legal relacionado con la iniciativa legislativa, se presenta a continuación:

- **Ley 16 de 1990**, por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

Esta ley crea el Sistema Nacional de Crédito agropecuario y sus integrantes; define el crédito de fomento agropecuario así como el destino y los beneficiarios; establece integrantes, funciones de la comisión Nacional de Crédito Agropecuario; crea el fondo para financiamiento del sector agropecuario y delimita objeto, naturaleza y administración del fondo agropecuario de garantías; entre otros.

- **Ley 101 de 1993**, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”

Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- **Ley 69 de 1993**, por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.

Esta ley hace referencia al seguro agropecuario en el país, programas de reaseguros, creación, objeto, recursos del Fondo Nacional de Seguros Agropecuarios, líneas de crédito, objeto y recursos

del fondo nacional de garantías, así como control de inversiones en créditos agropecuarios.

- **Ley 731 de 2002** por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Esta ley hace referencia a la mujer rural, en cuanto a participación en los fondos de financiamiento del sector rural; normas asociadas a: régimen de seguridad social; educación, capacitación y recreación; participación en órganos de decisión, reforma agraria entre otros.

- **Ley 302 de 1996**, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

El FONSA se creó por medio de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el objetivo de otorgar apoyo económico a los productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa.

- **Ley 1504 de 2011**, por medio de la cual se modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).

Modifica el PRAN, respecto a alivios en obligaciones si se realizaba el pago de contado hasta el 31 de diciembre de 2014, fue modificada por el artículo 2° de la ley 1694 de 2013, en su artículo 2°.

- **Ley 1731 de 2014**, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

A través de esta ley se adoptan medidas en materia de financiamiento para el sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, mediante instrumentos financieros, alivio especial deudores del FONSA y del PRAN, se amplían las situaciones de crisis objeto del FONSA así como criterios de asignación del programa y se presentan acciones encaminadas a fortalecer Corpoica.

- **Ley 1847 de 2017**, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas PRAN y FONSA.

A través de esta ley se otorgaban alivios a los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA), respecto de las obligaciones que se encontraban pendientes de pago.

- **Ley 2071 de 2020**, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del



*sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales.*

Esta Ley traía disposiciones normativas que pretendían “*aliviar las obligaciones financieras y no financieras de pequeños y medianos productores afectados por fenómenos fitosanitarios, afectaciones fitosanitarias y zoonositarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas*” para lo cual facultó al Banco Agrario de Colombia y Finagro (administrador del FAG), para aplicar acuerdos de recuperación de cartera en mora a 30 de noviembre de 2020 de deudores del PRAN y FONSA en términos y límites establecidos por el gobierno nacional, los cuales podían extinguir sus obligaciones hasta el 31 de diciembre de 2021.

- **Ley 2178 de 2021**, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del Agro.

Esta Ley modifica la Ley 69 de 1993, respecto al establecimiento del seguro agropecuario, Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA). Así mismo crea el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA).

#### 4.3 Marco Jurisprudencial

A nivel jurisprudencial, se parte del concepto de que “Una persona, familia o comunidad podría encontrarse en estado de vulnerabilidad cuando se enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos<sup>1</sup> y que los riesgos de permanencia y cambios se materializan en los campesinos y trabajadores agrarios a través de “*la vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente, las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales*”<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, fueron establecidos algunos criterios bajo los cuales son reconocidos por parte de la jurisprudencia los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional<sup>3</sup>:

- **Nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente.** reiterando que los campesinos y trabajadores agrarios son

una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, “ha estado tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación por razones económicas, sociales, políticas y culturales”<sup>4</sup> así mismo se ha considerado que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”<sup>5</sup>.

- **Algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional.** ejemplo de ello son la “*población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor*”<sup>6</sup> y aquellas “*comunidades campesinas que dependen de recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural, que en su mayoría son personas con bajos ingresos.*”<sup>7</sup>

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional “*le ha dado una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias*”<sup>8</sup>.

Reivindicar los derechos del campesinado y de los trabajadores agrarios que han sido afectados históricamente por la desigualdad y la pobreza así como la mitigación de factores internos como políticas estatales, cambio climático, enfermedades

<sup>4</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). En la misma dirección, la Corte afirmó de manera reciente que: “el orden constitucional establecido destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas”.

<sup>6</sup> “Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

<sup>7</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>8</sup> *Íbid.*

<sup>1</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm>

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).

<sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 de 2017.

vegetales y animales, el conflicto interno, cambios en las preferencias de los consumidores, limitaciones respecto a acceso a crédito y de factores externos como conflictos bélicos, fluctuaciones en tasa de cambio, escasez de insumos y fraccionamiento en el ciclo de producción-logística y comercialización que afectan pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales, forman parte de un proceso que lleva tiempo y que requiere de articulación de acciones por parte de todo tipo de actores. En ese sentido, esta iniciativa pretende contribuir con la mitigación del efecto de los factores mencionados, respecto a las obligaciones financieras vigentes a 31 de diciembre de 2022 o que presentaron mora a esta fecha, de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA.

## 5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa de Ley contiene 7 artículos incluyendo la vigencia, que buscan aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios que formaban parte de los programas PRAN y FONSA con corte a 31 de diciembre de 2022, que han sido afectados por fenómenos no controlables por el productor y que han afectado su actividad productiva, de logística y comercialización impidiendo el cumplimiento de las mismas, en pro de la reactivación del sector.

### Contexto sector agropecuario

De conformidad con la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) en 2019 la producción total del país correspondió a 63.247.863<sup>9</sup> toneladas de las cuales el 66.7% corresponden a productos agroindustriales; 10.6% a frutales; 10.1% a tubérculos y plátano; el 7% a cereales; el 4.8% a verduras y legumbres y 0.7% a árboles frutales dispersos.

El boletín técnico denominado “Censo Nacional Agropecuario, caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada”, indica que un productor agropecuario “Es aquella persona natural o jurídica que dirige la Unidad Productora Agropecuaria y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios, excluyendo de esta definición a administrador, capataz, agregado o mayordomo, con o sin remuneración<sup>10</sup>”.

Respecto al producto interno bruto, el sector agropecuario a finales de 2021 presentó un crecimiento

positivo del 2,4%<sup>11</sup>, el cual disminuyó a -1,9% en 2022. Al detallarse por subsectores, se presentaron tasas de crecimiento positivas en dos subsectores; silvicultura y extracción de madera 17.9 % y pesca y acuicultura 18,2%. en contraste con lo anterior presentaron decrecimiento el cultivo permanente de café -15.3%, cultivos agrícolas, actividades de apoyo a la agricultura y ganadería, mixtas, caza ordinaria y servicios conexos de -1.7% y la ganadería con - 0.4%<sup>12</sup>”

### Contexto de factores que han afectado al sector

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR en su boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 de 2021<sup>13</sup>, menciona algunos de los aspectos que han influido directa e indirectamente en el incremento del precio de los alimentos para animales, el MADR se refiere a los efectos negativos que ha traído a la economía el COVID-19 y el paro nacional del primer semestre de 2021, en esa medida existe una relación directa entre estos dos eventos y el incremento en el precio de los alimentos balanceados para animales. Frente al primer evento, la escasez de las materias primas necesarias para la elaboración de otros bienes, conllevó a que existiera una alteración en la cadena logística mundial y la ya conocida crisis de contenedores.

Por otra parte, el paro nacional que se dio producto del estallido social, generó que muchos de los agroinsumos y productos como el maíz, soya, y torta de soya se quedaran represados en los puertos, lo que desembocó en un incremento del precio final de los alimentos para consumo humano como para animales, pues se tuvo que pagar sobrecostos por contenedores y bodegajes de mercancías.

Aunado a lo anterior, la contienda que inició el 24 de febrero de 2022<sup>14</sup> y que a la fecha continúa, en la que tropas del ejército Ruso cruzaron la frontera en varias zonas de Ucrania, generó un fuerte impacto en el mundo respecto a la oferta de algunos productos como alimentos (trigo, cebada y maíz), petróleo, gas y fertilizantes<sup>15</sup>; toda vez que la alteración de

<sup>11</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2022. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrim22\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim22_produccion_y_gasto.pdf).

<sup>12</sup> ibid.

<sup>13</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLET%3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>

<sup>14</sup> CNN ESPAÑOL. Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después, 3 de febrero de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

<sup>15</sup> ONU MUJERES. Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>

<sup>9</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

<sup>10</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Censo Nacional Agropecuario, Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa censada. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-2-Productores-residentes/2-Boletin.pdf>



los procesos de producción y exportación redujo la disponibilidad de estos productos, principalmente en países en desarrollo, donde se evidenció la crisis de alimentos y de precios; situación que implicó la necesidad de suscribir en julio de 2022 dos acuerdos: “1. el memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Federación Rusa para facilitar el acceso sin trabas de sus exportaciones de alimentos y fertilizantes a los mercados globales. 2. la Iniciativa de Granos del Mar Negro (BSGI), firmada por la Federación Rusa, Turquía, Ucrania, y atestiguada por las Naciones Unidas para permitir la exportación segura de cereales, fertilizantes y otros productos alimenticios desde los puertos ucranianos en el Mar Negro”. Al respecto Naciones Unidas, manifestó que “este progreso es frágil y persisten las presiones sobre los precios. Si bien los precios de los alimentos han bajado desde su máximo histórico al comienzo de la guerra, siguen siendo altos en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Además, las depreciaciones de las monedas impiden que muchos países en desarrollo se beneficien de las disminuciones de los precios mundiales y, en los casos más graves, los precios incluso han subido<sup>16</sup>”.

Respecto a cambios climáticos en el país, en la columna denominada: Colombia: entre La Niña y El Niño, del pasado 2 de junio de 2023, publicada por la Universidad Javeriana se hace referencia a que “entre 2020 y 2022 se registraron eventos continuos de La Niña y que en el país se manifestaron con precipitaciones superiores al 20% de los promedios registrados entre 1991 y 2020 que provocaron inundaciones, deslizamientos y aumento en los precios de los alimentos en los últimos dos años<sup>17</sup>”. Factores que incidieron negativamente en la producción del sector agropecuario.

En relación con lo anterior, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>18</sup>, manifiesta que el sector agropecuario se identifica como el más susceptible a los impactos del cambio climático, dado que las condiciones climáticas constituyen uno de los principales factores que influyen en la producción agropecuaria. Esta causalidad implica que el sector experimentará considerables efectos económicos, particularmente entre la población rural, afectando de manera desproporcionada a los pobres rurales.

Por lo tanto, es necesario que el sector desarrolle una sólida capacidad de adaptación ante los cambios climáticos. El acceso al crédito y la utilización

eficiente de las herramientas del sistema financiero son cruciales para preservar dicha capacidad de adaptación, sobre todo entre los pequeños productores y productores de subsistencia. Esto se debe a la ineludible exigencia de realizar inversiones continuas destinadas a fortalecer la resiliencia de los cultivos o a emprender eventuales transformaciones productivas; de forma tal que resulta esencial mantener y aumentar la presencia de pequeños y medianos productores en el sistema financiero, garantizando así un respaldo financiero necesario para afrontar los retos a los que se enfrenta el sector y a la vez para propiciar mejoras constantes en sus prácticas agrícolas.

## 6. CONSIDERACIONES DEL PONENTE FRENTE AL PROYECTO DE LEY.

Tendiente a generar condiciones financieras especiales para la atención oportuna de créditos de pequeños y medianos productores que les permitan mantenerlos como sujetos activos de servicios y productos del sistema financiero tradicional, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creo:

- **Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA):** a través de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “para otorgar apoyo económico a productores agropecuarios y pesqueros respecto a alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa<sup>19</sup>”.

Fondo que fue modificado a través de la Ley 1731 de 2014, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”, respecto a ampliación de objetivos, funciones, situaciones de crisis principalmente.

- **Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN):** “fue adoptado a través del Decreto 967 de 2000 y reglamentado por medio de la Resolución 405 de 2000 del MADR, con el fin de reactivar el sector agropecuario tras la crisis vivida por el país a finales de la década de los noventa<sup>20</sup>”.
- **Ley 2071 de 2020 - Alivio especial deudores FONSA y PRAN:** A través de esta ley se adoptaron medidas de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, tendientes a facilitar la extinción de las obligaciones a

<sup>16</sup> CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. Una esperanza comercial: el impacto de la Iniciativa de Granos del Mar Negro sobre Comercio y Desarrollo. 2022. Disponible en: <https://unctad.org/publication/trade-hope-impact-black-sea-grain-initiative>

<sup>17</sup> ARENAS, M. y Otro. Colombia: Entre la niña y el niño. publicado por la Universidad Javeriana, 2 de junio de 2022, Disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/fenomeno-de-el-nino-en-colombia/>

<sup>18</sup> López-Feldman, A. (2015). Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina. Disponible en: Cambio climático y actividades agropecuarias en América Latina

<sup>19</sup> COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 149, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

<sup>20</sup> ibíd.



56.341<sup>21</sup> potenciales beneficiarios (Productores que al 30 de noviembre de 2020 tenían un saldo adeudado) de los programas PRAN y FONSA. Para ello FINAGRO como administrador de las dos carteras, adelantó desde el 1° de junio de 2021 estrategia de difusión, la cual logró los siguientes resultados con corte 31 de diciembre de 2021:

- El 31.7% de los posibles beneficiarios del PRAN y el 15.42% de los beneficiarios del FONSA se acogieron a los alivios contenidos en la ley 2071 de 2021.
- El 15.8% de los potenciales beneficiarios se acogió a la ley y canceló su obligación.
- Se recaudó por concepto de recuperación de cartera durante la vigencia de la ley \$14.514 millones.
- El saldo de la cartera por concepto de capital, seguros causados y gastos judiciales (para obligaciones de cobro jurídico) ascendió a \$38.689 millones.
- La gestión realizada entre 1° de junio y el 31 de diciembre de 2021, representó para el MADR el ingreso de \$16.026 millones por concepto de recuperación de cartera. (14.514 millones en el marco de la Ley respecto a FONSA y PRAN y \$1.512 millones por recuperación de obligaciones gracias al reconocimiento de 395 seguros de vida por reconocimiento de incapacidad total o permanente del deudor)<sup>22</sup>.

**Tabla 1. Alivios de la Ley 2071, con corte a 31 de diciembre de 2021.**

Reconocimiento por Ley					
Programa	Cantidad Deudores	Cantidad Obligaciones	Saldo adeudado canceladas	Recuperación de cartera	Valor alivio de capital
FONSA - Ley 2071	8.512	8.591	\$ 33.487	\$ 14.376	\$ 15.378
PRAN - Ley 2071	392	398	\$ 5.201	\$ 137	\$ 3.778
<b>Total parcial</b>	<b>8.904</b>	<b>8.989</b>	<b>\$ 38.689</b>	<b>\$ 14.514</b>	<b>\$ 19.156</b>
Gestión de reconocimiento de siniestros					
FONSA	395	399	\$ 1.512	\$ 1.512	N/A
<b>Total general</b>	<b>9.299</b>	<b>9.388</b>	<b>\$ 40.201</b>	<b>\$ 16.026</b>	<b>\$ 19.156</b>

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2021. Finagro.

Vale la pena tener presente que durante la vigencia 2022, el Gobierno nacional no reconoció intervenciones a través de compras de cartera o reconocimiento de alivios adicionales en el marco de los programas PRAN Y FONSA (ya no aplicaban los beneficios de la Ley 2071 de 2020), no obstante FINAGRO adelantó acciones para incrementar el recaudo de los programas administrados como lo fueron mensajes de texto seguimiento a productores, así como el envío de estados de cuenta, los cuales permitieron un recaudo con corte a 31 de diciembre por un valor de \$4.655 millones. (\$34.034 millones menos que lo recaudado en 2021 cuando estaba vigente la ley de alivios).

<sup>21</sup> COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2021. FINAGRO. páginas 147-148, Disponible en: [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/multimedia\\_case/2022-09/informe\\_de\\_gestion\\_2021\\_0%20%281%29.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/multimedia_case/2022-09/informe_de_gestion_2021_0%20%281%29.pdf),

<sup>22</sup> *Ibíd.*

**Tabla 2. Recaudo de carteras administradas PRAN Y FONSA 2022 (\$ millones)**

Programa	Núm. pagos	Núm. beneficiarios	Valor recaudado a capital
FONSA 2014	1.469	1.457	\$ 2.927
PRAN agropecuario	34	33	\$ 137
<b>ONSA anterior 2014</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>\$ 283</b>
<b>Total general</b>	<b>1.567</b>	<b>1.554</b>	<b>\$ 3.347</b>

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

De conformidad con el informe de gestión sostenible de FINAGRO, correspondiente a la vigencia 2022 “el saldo de los programas PRAN Y FONSA disminuyó 2,3% ubicándose para 2022 en \$180.566 millones, y el número de obligaciones con saldo pasó de 47.592 en 2021 a **46.595 en 2022.**” (Negrita fuera de texto).

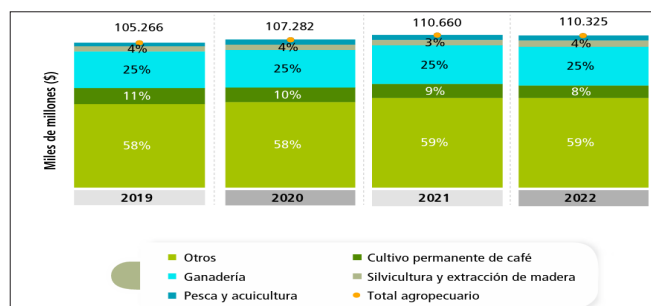
**Tabla 3. Saldos de Cartera PRAN Y FONSA 2021-2022 (\$ millones)**

Programa	Núm. obligaciones a cierre de 2021	Núm. obligaciones a cierre de 2022	Saldos a cierre de 2021	Saldos a cierre de 2022
FONSA	46.832	45.868	\$ 175.682	\$ 171.629
PRAN	760	727	\$ 9.122	\$ 8.937
<b>Total general</b>	<b>47.592</b>	<b>46.595</b>	<b>\$ 184.804</b>	<b>\$ 180.566</b>

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

De acuerdo con el informe de gestión sostenible FINAGRO 2022, es posible evidenciar que las actividades de ganadería (25%) y cultivo permanente de café (8%) continúan siendo las actividades con mayor participación dentro del PIB agropecuario.

**Figura 1. Evolución de los componentes del PIB agropecuario (\$ constantes 2022)**



Fuente: Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO.

El boletín técnico del índice de precios del consumidor, generado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE): “En diciembre de 2022 comparado con diciembre de 2021 los sectores de Agricultura, ganadería y pesca (33,46%) y Explotación de minas y canteras (29,31%) presentaron variaciones superiores a la media nacional (21,81%), mientras que el sector de Industrias manufactureras (16,34%) registró una variación inferior a la media”<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín técnico índice de Precios del Productor diciembre 2022pr. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipp/bol\\_ipp\\_dic22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipp/bol_ipp_dic22.pdf)

Por otra parte, de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE 2022 (GEIH), fue posible inferir que, en 2022, 22.032<sup>24</sup> miles de personas se encontraban ocupadas en el país y que de estas el 14,6%, es decir 3.224 miles de personas se dedicaban a la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Si bien es cierto el PIB creció al 7,5% para el 2022<sup>25</sup>, las condiciones financieras del sector agropecuario se vieron afectadas por: 1. el costo de vida, que en Colombia alcanzó su nivel más alto desde 1998<sup>26</sup>, llegando al 13,1% en diciembre de 2022 en su variación anual según lo reportó el DANE, generada por “*la fuerte demanda interna, la inercia de la inflación, la indexación de rentas, las pérdidas de cultivos por las fuertes lluvias, y la depreciación del peso colombiano*”<sup>27</sup>; 2) “*el incremento de la tasa de interés de política en 100 puntos básicos (p.b.) que por decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República alcanzó el 12 %; y 3) la continua incertidumbre sobre la inversión extranjera*”<sup>28</sup>.

En consecuencia, se hace necesario apoyar a pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA, para que estos puedan cubrir las obligaciones financieras que adquirieron con corte a 31 diciembre de 2022, en el marco de la reactivación y fortalecimiento del sector agropecuario dado a que diversos factores han incidido negativamente el sector, afectando ingresos, cumplimiento de obligaciones, calidad de vida. Lo anterior partiendo del caso de éxito a pesar del corto tiempo de vigencia de la ley 2071 de 2020, en el que el 15.8% de los potenciales beneficiarios

pequeños y medianos productores se acogieron al alivio y extinguieron sus obligaciones.

## 7. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”. (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda,

<sup>24</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), diciembre de 22, página 10, Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_22.pdf)

<sup>25</sup> COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Producto Interno Bruto -PIB, Principales Resultados Año 2022. 2022. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen\\_rueda\\_de\\_prensa\\_PIB\\_IVtrim22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_rueda_de_prensa_PIB_IVtrim22.pdf)

<sup>26</sup> COLOMBIA.BANCO DE LA REPÚBLICA. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Disponible en: [https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshare%2FSeries%20Estad%20C3%ADstic%20T%20F1.%20IPC%20base%202018%20F1.2.%20Por%20a%20C3%B1o%20F1.2.5.IPC\\_Serie\\_variaciones&Options=rd&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123](https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshare%2FSeries%20Estad%20C3%ADstic%20T%20F1.%20IPC%20base%202018%20F1.2.%20Por%20a%20C3%B1o%20F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rd&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123)

<sup>27</sup> BANCO MUNDIAL.Colombia: panorama general. 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=El%20PIB%20creci%C3%B3%20s%C3%B3lidamente%20a,alto%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente.>

<sup>28</sup> COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 29, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”. (Subrayado fuera de texto original).

### 8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

*“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a /as que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

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

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

*Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>29</sup>, estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.*

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>30</sup> sobre el conflicto de interés conceptuó:

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (3 de septiembre de 2002). Consejero ponente: Roberto Medina López.

<sup>30</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero ponente: Augusto Hernández Becerra.



“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido

y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

**9. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

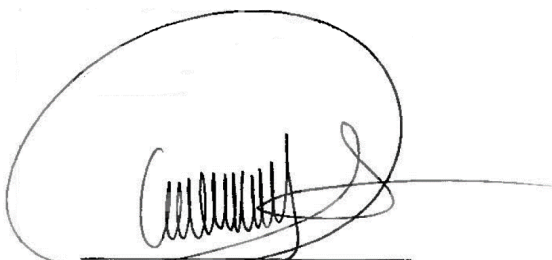
Texto Aprobado en Primer Debate del Proyecto de Ley	Texto Propuesto para Segundo Debate	Justificación de Cambio
<b>TÍTULO</b>		
<p><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE ALIVIO A OBLIGACIONES FINANCIERAS DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”</b></p>	<p><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE ALIVIO A OBLIGACIONES FINANCIERAS DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”</b></p>	<p>No presenta modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA).</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA).</p>	<p>No presenta modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 2º. Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).</b> Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras; dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados hasta un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.</p>	<p><b>Artículo 2º. Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).</b> Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras; dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley. Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados hasta un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.</p>	<p>Se retoman los párrafos 1º, 2º, 3º y 4º contenidos en el texto inicial del proyecto de ley; toda vez que, sin estos el artículo quedaría sin contexto y sentido.</p>

Texto Aprobado en Primer Debate del Proyecto de Ley	Texto Propuesto para Segundo Debate	Justificación de Cambio
<b>TÍTULO</b>		
	<p><b>Parágrafo 1º.</b> Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.</p>	
<p><b>Artículo 3º. Suspensión del cobro judicial y prescripción.</b> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 3º. Suspensión del cobro judicial y prescripción.</b> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.</p>	<p>No presenta modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 4º.</b> Para los efectos de la presente Ley se entenderá pequeño y mediano — productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> Para los efectos de la presente Ley se entenderá pequeño y mediano — productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.</p>	<p>No presenta modificaciones.</p>
<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8º. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.</b> Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022. Fonsa al mismo tiempo.</p>	<p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 8º. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.</b> Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022. Fonsa al mismo tiempo.</p>	<p>No presenta modificaciones.</p>

Texto Aprobado en Primer Debate del Proyecto de Ley	Texto Propuesto para Segundo Debate	Justificación de Cambio
<b>TÍTULO</b>		
<p><b>Parágrafo 1º.</b> El productor beneficiario del Fonsa no podrá acceder al programa de alivio de este artículo al mismo tiempo.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional - reglamentará la materia.</p>	<p><b>Parágrafo 1º.</b> El productor beneficiario del Fonsa no podrá acceder al programa de alivio de este artículo al mismo tiempo.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	
<p><b>Artículo 6º.</b> El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.</p>	<p><b>Artículo 6º.</b> El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.</p>	No presenta modificaciones.
<p><b>Artículo 7º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	No presenta modificaciones.

#### 10. PROPOSICIÓN:

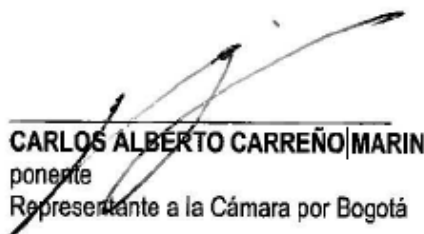
Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios, teniendo en cuenta el pliego de modificaciones y el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Coordinador ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá



**MILENE JARAVA DÍAZ**  
ponente  
Representante a la Cámara por Sucre



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN**  
ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá

#### 11. TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA:

*por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

**Artículo 2º. Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).** Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras; dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas Las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados hasta un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.



**Parágrafo 1°.** Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente.

**Parágrafo 3°.** La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios para que se entiendan los términos y efectos de los alivios.

**Parágrafo 4°.** Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.

**Artículo 3°.** *Suspensión del cobro judicial y prescripción.* Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

**Parágrafo.** Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.

**Artículo 4°.** Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño y mediano - productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 8° de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 8°.** *Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.* Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como

a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022. Fonsa al mismo tiempo.

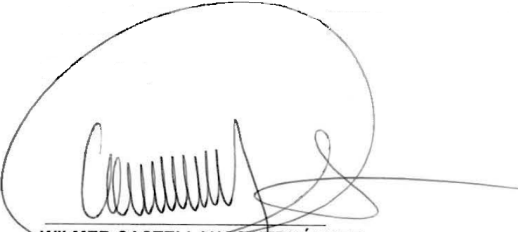
**Parágrafo 1°.** El productor beneficiario del Fonsa no podrá acceder al programa de alivio de este artículo al mismo tiempo.

**Parágrafo 2°.** Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 6°.** El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.

**Artículo 7°.** *Vigencia* La Presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ  
Coordinador ponente  
Representante a la Cámara por Boyacá



MILENE JARAVA DÍAZ  
ponente  
Representante a la Cámara por Sucre



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
ponente  
Representante a la Cámara por Bogotá

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MARTES, VEINTIOCHO (28) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

**Artículo 2º. Alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuaria (Fonsa) y del programa de reactivación agropecuaria (Pran).** Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras; dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados hasta un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.

**Artículo 3º. Suspensión del cobro judicial y prescripción.**

Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

**Parágrafo.** Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.

**Artículo 4º.** Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño y mediano productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.

**Artículo 5º.** Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 8º. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.** Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022. Fonsa al mismo tiempo.

**Parágrafo 1º.** El productor beneficiario del Fonsa no podrá acceder al programa de alivio de este artículo al mismo tiempo.

**Parágrafo 2º.** Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 6º.** El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.

**Artículo 7º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS,** martes, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintitrés (2023). - En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°260 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios", previo anuncio de su votación en Sesión ordinaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaría General

**CONTENIDO**

Gaceta número 164 - Lunes, 4 de marzo de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>		<b>Págs.</b>
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes inmuebles rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1	Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 305 de 2023 Cámara, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.....	8
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 253 de 2023 Cámara, por medio del cual se refuerza la protección de la propiedad privada de bienes rurales en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	5	Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 260 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.....	12