



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 123

Bogotá, D. C., lunes, 6 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

*por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

#### TÍTULO PRIMERO

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al proceso de adecuación de tierras, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario, haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos suelo y agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial.

Artículo 2°. *Definiciones.* A continuación se enlistan las definiciones que para la presente ley ayudarán a su entendimiento e interpretación:

**ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Es el servicio público que contribuye al desarrollo rural integral, mediante la implementación de infraestructura física para riego, drenaje y/o protección contra inundaciones, con actividades para mejorar la productividad agropecuaria, conforme al ordenamiento territorial, ambiental, productivo y social de la propiedad, teniendo como fundamento la gestión integral del recurso hídrico.

**PROCESO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Está constituido por las etapas de preinversión; inversión; operación; seguimiento y evaluación; y cierre, clausura y restauración final, con el fin de prestar el servicio público de adecuación de tierras.

**ETAPA DE PREINVERSIÓN:** Consiste en la elaboración de los estudios técnicos, económicos, jurídicos, financieros, sociales y ambientales, para definir la viabilidad del proyecto de adecuación de

tierras. Comprende las siguientes subetapas: 1. Identificación. 2. Prefactibilidad. 3. Factibilidad, y 4. Diseños detallados.

**ETAPA DE INVERSIÓN:** Consiste en la ejecución de las obras de adecuación de tierras, la adquisición e instalación de los equipos necesarios para la prestación del servicio público de adecuación de tierras, y la puesta en marcha del proyecto.

La ejecución de las obras, podrá adelantarse en las modalidades de construcción de distritos nuevos o rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de distritos existentes.

**ETAPA DE OPERACIÓN:** Consiste en la prestación del servicio público y el manejo integral del distrito de adecuación de tierras, que comprende la administración, operación y conservación de este.

**ETAPA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN:** Consiste en el procedimiento metodológico, ordenado y sistemático para determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de las actividades realizadas dentro del proceso de adecuación de tierras.

**ETAPA DE CIERRE, CLAUSURA Y RESTAURACIÓN FINAL:** Consiste en el desarrollo del plan para el cierre y clausura del distrito de adecuación de tierras, la gestión de los residuos generados durante el desmantelamiento y la implementación de las medidas de manejo y reconfiguración morfológica.

**DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Entiéndase como el área beneficiada por las obras de infraestructura de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones, que provee el servicio público de adecuación de tierras a un grupo de productores constituidos como asociación de usuarios.

**NATURALEZA DE LOS DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Teniendo en cuenta las necesidades o tipos de sistemas a adoptar para adecuar las tierras, los distritos de adecuación de tierras tienen la siguiente naturaleza:

a) **Distritos de riego:** Área beneficiada por las obras de infraestructura donde el componente principal es el riego, e incluye el drenaje como un complemento del sistema.

b) **Distritos de drenaje:** Área beneficiada por las obras de infraestructura donde el componente principal es el drenaje de las aguas, y no incluyen un componente del riego.

c) **Distritos de riego, drenaje y protección de inundaciones:** Área beneficiada por las obras de infraestructura que incluyen los componentes de riego, drenaje y protección contra inundaciones, para beneficiar total o parcialmente el área del distrito.

d) **Distritos de drenaje y protección contra inundaciones:** Área beneficiada por las obras de infraestructura que incluyen obras de adecuación para drenaje y protección contra inundaciones.

**USUARIOS DEL DISTRITO:** Es usuario toda persona natural o jurídica que ostente la calidad de propietario, tenedor o poseedor, con justo título, de un predio beneficiado con los servicios prestados por un distrito de adecuación de tierras. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y conservación de las obras, y la protección y uso sostenible de los recursos naturales renovables.

Para los casos en que existan contratos de arrendamiento, comodato o cualquier otro tipo de tenencia, los tenedores serán solidariamente responsables con las obligaciones contraídas por el propietario o poseedor del predio que se encuentre beneficiado con el servicio de adecuación de tierras.

**ASOCIACIONES DE USUARIOS DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Organización de usuarios de un distrito de adecuación de tierras, sin ánimo de lucro, creada para la representación, manejo, administración, gestión y articulación de acciones en el área del Distrito de Adecuación de Tierras para beneficio de sus afiliados.

**ACTIVIDADES PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA:** Son actividades dirigidas a la integralidad del proceso de adecuación de tierras y que los organismos ejecutores y prestadores del servicio deben adelantar, tendientes a mejorar la productividad y competitividad agropecuaria para los usuarios del distrito de adecuación de tierras.

Las actividades para mejorar la productividad de las actividades agrícolas, pecuarias forestales y acuícolas se categorizan de la siguiente manera:

- a) Fortalecimiento organizacional y extensión agropecuaria
- b) Apoyo a la producción agropecuaria, transferencia tecnológica y transformación
- c) Comercialización
- d) Manejo eficiente del agua y suelo

**PLAN DE RIEGO:** Es la base para la distribución anual del agua dentro de la superficie del distrito y consiste en un balance entre la proyección de la disponibilidad de agua en la fuente y la deman-

da de agua que requieren los sistemas productivos agropecuarios.

**ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO:** Conjunto de actividades que tienen como propósito principal proporcionar apoyo a la operación del distrito. Comprenden como mínimo los siguientes aspectos: control contable y financiero, obtención y almacenamiento de insumos, asuntos legales y laborales, sueldos del personal administrativo, vigilancia y gastos varios.

**OPERACIÓN DEL DISTRITO:** Conjunto de actividades que tiene como objetivo el uso eficiente del agua y los suelos, para mejorar la productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios en el distrito de adecuación de tierras.

**CONSERVACIÓN DEL DISTRITO:** Conjunto de actividades tendientes a sostener, en condiciones óptimas de servicio y funcionamiento, la infraestructura, sus instalaciones, equipos y maquinaria para proporcionar un servicio oportuno y eficaz en las áreas de riego, drenaje y protección contra inundaciones, con la finalidad de sostener o incrementar la producción agropecuaria sin deterioro.

**PROYECTO MULTIPROPÓSITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Proyecto cuya infraestructura permite la prestación de otros servicios públicos diferentes a la Adecuación de Tierras.

**PRESTADOR DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Persona jurídica, pública o privada, que desarrolla la etapa de administración, operación y conservación del distrito de adecuación de tierras.

**OBRAS DE USO PÚBLICO O INTERÉS GENERAL:** Se consideran obras de uso público o interés general las siguientes:

- a) Riego: Las vías y sus obras complementarias paralelas a conducciones y canales principales y los pasos peatonales, en razón a que no existen restricciones para el uso de las mismas.
- b) Drenaje: Canales colectores e interceptores de drenajes, incluidas las vías de operación y mantenimiento paralelas a los mismos con sus obras complementarias, pues evitan las inundaciones en zonas y poblaciones localizadas en el área de influencia del proyecto o distrito de adecuación de tierras.
- c) Protección contra inundaciones: Diques - carretables que se convierten en vías de uso público o que benefician zonas y poblaciones localizadas en el área de influencia del proyecto o distrito de adecuación de tierras

## TÍTULO SEGUNDO

### DEL SUBSECTOR DE ADECUACIÓN DE TIERRAS Y LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS

#### CAPÍTULO I

#### De la composición y funciones del subsector de Adecuación de Tierras

Artículo 3°. *Composición del subsector de adecuación de tierras.* El Subsector de Adecuación de

Tierras estará conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en su calidad de organismo rector de la política pública en la materia; el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONAT), como organismo intersectorial, consultivo y asesor de dichas políticas; la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), en su calidad de organismo orientador de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios; la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en su calidad de ejecutor público de la política de desarrollo rural integral y agropecuario con enfoque territorial; y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en su calidad de autoridad de tierras de la Nación.

Artículo 4°. *Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.* Créase el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONAT), como organismo intersectorial y consultivo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del subsector de adecuación de tierras y las estrategias multisectoriales.

Artículo 5°. *Conformación del CONAT.* El Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONAT), estará conformado por los siguientes actores:

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

2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. El Director General del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su Subdirector General Sectorial.

4. El Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) o su Director de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras.

5. El Director General de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o su Director de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad.

6. El Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su Subdirector de Agrología.

Parágrafo 1°. El CONAT contará con una secretaría técnica ejercida por la Agencia de Desarrollo Rural, (ADR), a través de su presidente o el vicepresidente de integración productiva.

Parágrafo 2°. El CONAT podrá invitar a sus sesiones a distintos actores públicos y/o privados cuando lo considere pertinente, dependiendo de la naturaleza de los temas a tratar.

Parágrafo 3°. Cuando se trate de proyectos multipropósito, el CONAT deberá invitar con voz y voto a los ministros o directores de departamentos administrativos o sus delegados, cuyos sectores estén vinculados a los proyectos de esta naturaleza.

Artículo 6°. *Funciones del Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (CONAT):* Son funciones del CONAT las siguientes:

1. Priorizar y recomendar los proyectos de inversión pública en adecuación de tierras de largo, mediano y corto plazo para su ejecución.

2. Recomendar los requisitos que deben acreditar los organismos ejecutores para desarrollar el proceso de adecuación de tierras.

3. Recomendar los parámetros y criterios sobre la forma de pago, plazos y financiación para la construcción, rehabilitación y/o modernización, ampliación, y/o complementación de los Distritos de Adecuación de Tierras, para la recuperación de inversiones.

4. Recomendar los parámetros y criterios técnicos, económicos y financieros que deben tomar en cuenta los organismos ejecutores públicos y privados para fijar las tarifas por el servicio público de adecuación de tierras, que garanticen el cubrimiento de los costos de administración, operación y conservación.

5. Recomendar los criterios socioeconómicos que deban reunir los usuarios sujetos de los subsidios en la recuperación de inversiones.

6. Recomendar los criterios para la ejecución de actividades para mejorar la productividad agropecuaria en el marco de los proyectos de adecuación de tierras.

7. Recomendar los criterios generales que deberán aplicarse en la expedición de los reglamentos para la administración de los distritos de adecuación de tierras. Tales reglamentos deberán contemplar, por lo menos, el desarrollo de los distintos factores que integran una gestión empresarial y, de manera especial, precisar los mecanismos de dirección, administración financiera, vigilancia y control de los recaudos e inversiones, y de la conservación de los bienes y equipos de cada distrito.

8. Recomendar el porcentaje de recuperación de las inversiones que deba reintegrar cada Distrito, y fijar las escalas de beneficiarios para la amortización de las cuotas por usuario.

9. Recomendar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los instrumentos financieros para la gestión del proceso de adecuación de tierras.

10. Recomendar para los proyectos de adecuación de tierras según su naturaleza, el tipo de obras que pertenecen al patrimonio público y que no serán objeto de recuperación de inversiones.

11. Proponer los criterios técnicos, económicos, financieros, administrativos y sociales para la transferencia de la propiedad de los distritos de adecuación de tierras a las Asociaciones de Usuarios.

12. Darse su propio reglamento para cumplir con las funciones a él encomendadas.

Artículo 7°. *Funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como Órgano Rector de la Política de Adecuación de Tierras.* Serán funciones del MADR para promover la política de adecuación de tierras:

1. Aprobar el manual de normas técnicas elaborado conjuntamente por la UPRA y la ADR para la implementación del proceso de adecuación de tierras, así como sus modificaciones.

2. Verificar los requisitos que deben reunir las entidades públicas y privadas que soliciten obtener la calidad de órgano ejecutor, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

3. Definir los criterios generales que deberán aplicarse en la expedición de los reglamentos para la administración de los distritos de adecuación de tierras.

4. Proponer a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario los instrumentos financieros para la gestión del proceso de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

5. Establecer los requisitos para la constitución y reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de usuarios.

6. Reglamentar la prestación del servicio público de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

7. Actuar como autoridad de inspección, control, vigilancia y sanción en la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

8. Fijar las tarifas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras, con base en el sistema y método establecido en la presente ley, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

9. Calificar y autorizar a los organismos ejecutores para desarrollar el proceso de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

Artículo 8°. *Organismos Ejecutores.* Son organismos ejecutores del proceso de adecuación de tierras la ADR como ejecutor público y aquellas entidades públicas y privadas autorizadas por el MADR, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Artículo 9°. *Funciones de los organismos ejecutores.* Son funciones de los organismos ejecutores las siguientes:

1. Cumplir con el manual de normas técnicas aprobado por el MADR para adelantar el proceso de adecuación de tierras.

2. Preparar los estudios de preinversión e inversión de proyectos de adecuación de tierras, realizar las acciones necesarias para obtener la financiación de las obras y llevar a cabo su construcción, todo ello de acuerdo con las políticas y directrices trazadas por el MADR.

3. Promover la participación activa de las comunidades beneficiarias durante cada una de las etapas del proceso de adecuación de tierras, y obtener su aceptación y compromiso con la formulación, ejecución, financiación y recuperación de las inversiones en proyectos de adecuación de tierras.

4. Cofinanciar proyectos con otros organismos nacionales o extranjeros, o con particulares.

5. Promover la organización de las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras, proporcionándoles asesoría en materia jurídica, técnica y ambiental.

6. Capacitar a las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos distritos.

7. Elaborar los presupuestos ordinarios de administración, operación y conservación de los Distritos de Adecuación de Tierras, así como los presupuestos extraordinarios cuando se requiera financiar obras y/o equipos para atender emergencias no previstas en los presupuestos ordinarios.

8. Establecer el monto de las inversiones públicas para la construcción, rehabilitación y/o modernización, ampliación, y/o complementación de los Distritos de Adecuación de Tierras, y señalar las cuotas de recuperación de tales inversiones a cargo de los usuarios, así como la cuota de subsidio, teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por el CONAT sobre la forma de pago, plazos y financiación de tales obligaciones.

9. Adquirir predios, franjas de terreno o mejoras de propiedad de particulares o de entidades públicas, que se requieran para la ejecución y desarrollo de las obras de adecuación de tierras.

10. Tramitar la constitución de servidumbres por motivos de utilidad pública cuando se requieran para que los usuarios o el Distrito de Adecuación de Tierras puedan lograr plenamente los beneficios de las obras respectivas. Cuando se trate de organismos ejecutores privados la solicitud de servidumbres la adelantará la ADR.

11. Recuperar las inversiones realizadas en obras de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

12. Recaudar las tarifas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras, mientras la asociación de usuarios no administre el distrito.

13. Suministrar información detallada y periódica sobre el estado de ejecución de las diferentes etapas del proceso de adecuación de tierras al sistema de información dirigido por la UPRA.

14. Elaborar y mantener actualizado el Registro General de Usuarios del Distrito cuando actúe como prestador del servicio público, conforme a las directrices establecidas por la ADR.

15. Cumplir con el reglamento de administración del distrito cuando sea el prestador del servicio público de adecuación de tierras.

16. Las demás que le sean asignadas por la ley.

Artículo 10. *Funciones adicionales del organismo ejecutor público, agencia de desarrollo rural.* Sin perjuicio de las funciones señaladas en el artículo 9°, la ADR desarrollará las siguientes:

1. Expedir el reglamento de administración del distrito una vez finalizada la etapa de inversión del proyecto.

2. Transferir la administración, operación y conservación del distrito de adecuación de tierras a la asociación de usuarios una vez verificado el cumplimiento de los criterios técnicos, económicos, financieros, administrativos y sociales, establecidos por el MADR.

3. Aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de operación, administración y conservación de los distritos de adecuación de tierras expedidos por las Asociaciones de Usuarios cuando administren los distritos.

4. Reglamentar los criterios para la elaboración, actualización y reporte del registro general de usuarios que deberán cumplir los prestadores del servicio público de adecuación de tierras.

5. Remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de identificación y delimitación de los Distritos de Adecuación de Tierras, para que se realice la respectiva anotación y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria, que identificarán a todos los predios beneficiados por el servicio de adecuación de tierras.

6. Reconocer la personería jurídica a las asociaciones de usuarios que cumplan con los requisitos legales establecidos por el MADR.

7. Adelantar los procesos de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.

## CAPÍTULO II

### De las asociaciones de usuarios

Artículo 11. *Funciones de las asociaciones de usuarios.* Son funciones de las asociaciones de usuarios las siguientes:

1. Promover la ejecución de los proyectos de adecuación de tierras dentro de su comunidad, que vinculen proyectos productivos agropecuarios formulados para el Distrito de Adecuación de Tierras.

2. Participar en el proceso de Adecuación de Tierras, mediante su promoción, gestión y fiscalización, a través de su representante legal, quien podrá presentar recomendaciones al Organismo Ejecutor.

3. Velar por la correcta ejecución de las obras y la utilización de los recursos financieros y técnicos provistos para el proyecto o Distrito.

4. Prestar el servicio público de adecuación de tierras una vez recibida la administración del distrito.

5. Cumplir el reglamento de administración del distrito expedido por la ADR.

6. Presentar para el estudio y aprobación de la ADR los presupuestos de administración, operación y conservación del Distrito, autorizados por la junta directiva de la respectiva Asociación de Usuarios, cuando tenga la condición de prestador del servicio público.

7. Implementar acciones orientadas al uso eficiente y sostenible de los recursos naturales renovables, principalmente suelo y agua, en los Distritos de Adecuación de Tierras.

8. Promover el Desarrollo Integral del Distrito de Adecuación de Tierras, de acuerdo con las necesidades particulares del territorio, procurando la articulación con entidades y organismos públicos, privados y mixtos del orden nacional, departamental y municipal.

9. Elaborar y mantener actualizado el Registro de Usuarios del Distrito cuando actúe como prestador del servicio público, conforme a las directrices establecidas por la ADR.

10. Las demás que le sean asignadas por la ley.

Artículo 12. *Personería jurídica de las asociaciones de usuarios.* El reconocimiento de la personería

jurídica de las Asociaciones de Usuarios será otorgado por la ADR, de acuerdo con los lineamientos del MADR.

## TÍTULO TERCERO

### DE LA RECUPERACIÓN DE LAS INVERSIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

#### CAPÍTULO I

##### De la recuperación y liquidación de las inversiones

Artículo 13. *Derecho a la recuperación de las inversiones.* Todo organismo ejecutor de un Distrito de Adecuación de Tierras tiene derecho a que se le reintegren las inversiones realizadas en los proyectos de adecuación de tierras en la construcción, rehabilitación, ampliación, modernización y/o complementación, de conformidad a lo establecido en las respectivas garantías que se suscriban con cada usuario.

Cada inmueble dentro del área de un distrito de adecuación de tierras deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos.

Parágrafo 1°. Una vez establecido el valor de la recuperación de las inversiones de conformidad con lo establecido en la presente Ley, se suscribirán las garantías necesarias para su recuperación. El organismo ejecutor público solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria de todos los predios que beneficiados por el servicio de adecuación de tierras.

Parágrafo 2°. Una vez pagadas las obligaciones correspondientes a la recuperación de las inversiones, y en firme el acto administrativo del pago, la ADR solicitará el levantamiento de la garantía ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 3°. Una vez recuperado el valor de las inversiones, las obras y demás bienes al servicio del Distrito ingresarán al patrimonio de la respectiva asociación de usuarios, manteniéndose la calidad de servicio público. En el evento en que no existan asociaciones de usuarios, las inversiones públicas continuarán en el patrimonio de la ADR.

Parágrafo 4°. Las inversiones que se recuperen deben ser reinvertidas en procesos de adecuación de tierras.

Artículo 14. *Liquidación de las inversiones.* El cálculo y liquidación de las inversiones en obras de adecuación de tierras se hará por su valor real, incluidos los costos financieros, teniendo en cuenta las áreas directamente beneficiadas por los diferentes componentes de las obras.

Artículo 15. *Factores de liquidación.* Las inversiones en adecuación de tierras sujetas a recuperación, estarán constituidas por el valor de los siguientes factores:

1. Estudios de preinversión y sus respectivas interventorías.

2. Terrenos utilizados en la ejecución del Distrito.

3. Servidumbres necesarias para el desarrollo del proyecto de adecuación de tierras.

4. Obras civiles y sus interventorías.

5. Equipos electromecánicos instalados.

6. Costos financieros de los recursos invertidos.

7. Equipos eléctricos, electrónicos, mecánicos, necesarios para la puesta en marcha del Distrito.

8. Actividades para mejorar la productividad agropecuaria en las fases de preinversión e inversión del proceso de adecuación de tierras.

9. Costos asociados al cumplimiento de la normatividad ambiental vigente generados en las fases de preinversión e inversión del proceso de adecuación de tierras.

Parágrafo 1°. La inversión en obras de utilidad pública o interés social definidas en la presente Ley, tendrá el carácter de inversión pública no recuperable. En el valor de estas obras están incluidos los costos proporcionales correspondientes a diseño e interventoría.

Parágrafo 2°. Cuando se construyan proyectos multipropósito, la proporción del costo que se imputará a las obras del proyecto de adecuación de tierras, será determinado conjuntamente entre la ADR y/o la entidad o entidades que participen en su financiación. En todo caso se tendrá en cuenta la capacidad útil de las obras al servicio del proyecto de adecuación de tierras.

Artículo 16. *Procedimiento para la liquidación.* Para la liquidación del costo proporcional de las inversiones, se utilizará el siguiente procedimiento:

i) Se delimitará el área del Distrito que se beneficia con cada componente de adecuación de tierras, riego, drenaje y protección contra inundaciones;

ii) Se cuantificará el valor de la inversión en cada componente incluyendo la totalidad de los factores de liquidación y se dividirá este valor por su respectiva área beneficiada.

iii) El factor resultante de las operaciones anteriores, se multiplicará por la superficie estimada a beneficiar en cada predio, con los componentes de obras a que se hace referencia en este artículo.

iv) La suma de los resultados anteriores, constituirá la cuota parte con que deben contribuir para la recuperación de las inversiones públicas los usuarios dentro del Distrito.

v) Para obtener la liquidación final, se afectará la cuota parte con que deben contribuir a la recuperación de las inversiones públicas los usuarios dentro del Distrito por el subsidio a que hace referencia el artículo 17 de la presente ley.

Artículo 17. *Subsidios de las cuotas parte.* Créase un subsidio de hasta el 50% de las cuotas parte de recuperación de inversiones de los proyectos, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al sector agropecuario, y con destino a los pequeños productores, usuarios de los distritos de adecuación de tierras que reúnan las condiciones socioeconómicas que determine el MADR. Este subsidio puede incrementarse a través de la cofinancia-

ción que hagan otras entidades públicas y/o privadas, hasta el 40% adicional del costo total de la cuota de recuperación.

## CAPÍTULO II

### De las asociaciones público privadas

Artículo 18. *Asociaciones público privadas.* Los organismos ejecutores podrán suscribir contratos de concesión, a través de Asociaciones Público Privadas, para ejecutar parcial o totalmente el proceso de adecuación de tierras y sus actividades para mejorar la productividad agropecuaria, a fin de garantizar su financiamiento.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del MADR reglamentará las Asociaciones Público Privadas acorde a las particularidades del proceso de Adecuación de Tierras de conformidad con la Ley 1508 de 2012.

## TÍTULO CUARTO

### PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS

#### CAPÍTULO I

#### De los órganos administradores

Artículo 19. *Prestación del servicio público de adecuación de tierras.* La ADR, los organismos ejecutores o las asociaciones de usuarios prestarán el servicio público de adecuación de tierras.

Parágrafo 1°. Cuando la propiedad del distrito de adecuación de tierras sea pública, el prestador del servicio público de adecuación de tierras estará facultado para cobrar tarifas, sujeta al sistema y método definidos en la presente ley, destinadas a cubrir los costos de administración, operación, conservación, actividades para mejorar la productividad agropecuaria, tasa por utilización de aguas y reposición de maquinaria del distrito de adecuación de tierras.

Parágrafo 2°. Cuando la propiedad del distrito de adecuación de tierras sea privada, el prestador del servicio público de adecuación de tierras estará facultado para cobrar una cuota de administración a título de contraprestación, sujeta al sistema y método definidos en la presente ley, destinadas a cubrir los costos de administración, operación, conservación, actividades para mejorar la productividad agropecuaria, tasa por utilización de aguas y reposición de maquinaria del distrito de adecuación de tierras.

#### CAPÍTULO II

#### De los mecanismos de financiación de las actividades de administración, operación y conservación

Artículo 20. *Tasa del servicio público de adecuación de tierras.* Créase la tasa del servicio público de adecuación de tierras para recuperar los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, que se constituyen como la base gravable para la liquidación de la misma. Estos costos se determinarán, a través de un sistema y método tarifario establecido en la presente ley.

Los hechos generadores de la tasa del servicio público de adecuación de tierras, serán los siguientes:

- i) Suministro de agua para usos agropecuarios;
- ii) Drenaje de aguas en los suelos;
- iii) Protección contra inundaciones; y,
- iv) Desarrollo de actividades para mejorar la productividad agropecuaria.

**Artículo 21. Sujeto activo del servicio público de adecuación de tierras.** Será sujeto activo de la tasa del servicio público de adecuación de tierras será la entidad que tenga a su cargo la prestación del servicio.

**Artículo 22. Sujeto pasivo del servicio público de adecuación de tierras.** Será sujeto pasivo de la tasa del servicio público de adecuación de tierras todo usuario de los Distritos de Adecuación de Tierras.

**Artículo 23. Sistema y método para la determinación de las tarifas.** Se adoptarán las siguientes pautas para la fijación de las tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

**a) Sistema:** Para la definición de los costos sobre cuya base haya de calcularse la tarifa de adecuación de tierras, se aplicará el siguiente sistema:

**Tarifa fija:** Se calcula a partir de la sumatoria de los costos de administración y de la proporción de los costos de operación y conservación, dividida sobre el área del Distrito de Adecuación de Tierras. Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área beneficiada de cada predio.

**Tarifa volumétrica o de aprovechamiento:** Se calcula a partir de la sumatoria de la proporción de los costos de operación y conservación, más el costo por utilización de aguas que el distrito cancela a la autoridad ambiental competente, dividida por el volumen de agua anual derivado en bocatoma. Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el volumen de agua entregado a cada usuario.

**Tarifa por prestación de actividades para mejorar la productividad agropecuaria:** Se calcula a partir de la sumatoria de los costos fijos y variables de las actividades para mejorar la productividad agropecuaria señaladas en el artículo 2 de la presente ley, dividido entre el número de beneficiados por dichas actividades.

**Tarifa para reposición de maquinaria:** Se calcula a partir del valor anual de depreciación de la maquinaria, dividido sobre el área total del distrito de adecuación de tierras. Para establecer el valor que le corresponde pagar a cada usuario por concepto de esta tarifa, se multiplica por el área de cada predio.

Para el cálculo de las tarifas se requiere:

1. El presupuesto anual de costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, elaborado por el prestador del servicio público.

2. El registro general de usuarios actualizado.
3. El plan de riego proyectado.

**Parágrafo.** La proporción de los costos de operación y conservación para las tarifas fija y volumétrica, será determinada anualmente por el MADR para cada distrito, teniendo en cuenta su naturaleza, así como los sistemas de captación y distribución del agua.

**b) Método:** Definición de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, sobre cuya base se hará la fijación del monto tarifario de la tasa del servicio público de adecuación de tierras:

**1. Costos de administración del distrito:** Son los costos en que se incurre para administrar el distrito para la prestación del servicio público de adecuación de tierras. Dentro de estos costos se encuentran: la remuneración del personal administrativo de acuerdo a la naturaleza de la vinculación, costos generales, costos de facturación, arriendos, vigilancia, servicios públicos, seguros, impuestos y costos no operacionales.

**2. Costos de operación del distrito:** Son los costos en que se incurre para operar el distrito para la prestación del servicio público de adecuación de tierras. Dentro de estos costos se encuentran: la remuneración del personal operativo de acuerdo a la naturaleza de la vinculación, energía eléctrica para bombeo, costos de operación y mantenimiento de vehículos, maquinaria y equipo, movilización del personal de operación del distrito.

Para los distritos cuyos equipos funcionen con sistemas diferentes al eléctrico, se debe analizar y contemplar en el presupuesto de egresos, los costos respectivos acordes con la fuente de energía utilizada.

**3. Costos de conservación:** Son los costos en que se incurre para conservar la infraestructura, maquinaria y equipos del distrito para la prestación del servicio público de adecuación de tierras. Dentro de estos costos se encuentran: la remuneración del personal de conservación de acuerdo a la naturaleza de la vinculación, la conservación, limpieza, reparación y reposición de infraestructura y equipos del distrito.

**4. Costos de actividades para mejorar la productividad agropecuaria:** Son los costos en los que se incurre para mejorar la productividad agropecuaria en el distrito de adecuación de tierras, a través de las actividades descritas en el artículo 2 de la presente ley.

**5. Costo de la Tasa por Utilización de Aguas (TUA):** Son los costos en que se incurre para cubrir el pago de la TUA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**6. Costos de reposición de maquinaria:** Son los costos en que se incurre para remplazar la maquinaria del distrito para la prestación del servicio público de adecuación de tierras una vez haya cumplido su vida útil.

**Artículo 24. Autoridad pública que fija la tarifa.** El MADR fijará la tarifa fija y volumétrica del servicio público de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del CONAT.

## CAPÍTULO III

**De los mecanismos de cobro de las actividades de administración, operación y conservación**

Artículo 25. *Facturación y recaudo por el servicio de adecuación de tierras.* El cobro por la prestación del servicio público de adecuación de tierras se hará mediante un sistema de facturación, de conformidad con las normas del Código de Comercio y lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional y demás normas vigentes aplicables.

Artículo 26. *Sistema contable y presupuestal.* El manejo de fondos, control presupuestal, registros, libros y demás aspectos contables del prestador del servicio público de adecuación de tierras, se ajustará a las normas de contabilidad establecidas para una organización de derecho privado sin ánimo de lucro.

## TÍTULO QUINTO

**SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL DEL PROCESO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

Artículo 27. *Seguimiento, vigilancia y control del proceso de adecuación de tierras.* El MADR será la entidad responsable de realizar seguimiento, vigilancia y control al proceso de adecuación de tierras con facultad sancionatoria, para lo cual deberá crear una dependencia, dentro de un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y expedir la reglamentación pertinente.

Artículo 28. *Procedimiento sancionatorio.* El procedimiento administrativo sancionatorio en lo no regulado en la presente ley, se adelantará de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, y demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

Artículo 29. *Infracciones.* Se considera infracción de los prestadores del servicio de adecuación de tierras toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente ley y demás disposiciones vigentes que la sustituyan o modifiquen.

Son infracciones de los prestadores del servicio de adecuación de tierras, las siguientes:

1. No prestar el servicio público de adecuación de tierras o prestarlo para una finalidad distinta a la prevista en la presente ley.
2. Obstaculizar las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, judiciales u órganos de control.
3. Pérdida o deterioro de bienes, maquinaria y equipo del distrito o de la asociación que tengan bajo su administración o custodia.
4. Alteración de los libros contables del Distrito de Adecuación de Tierras.
5. Incumplimiento de las normas contables y presupuestales vigentes.
6. Alteración de la información de carácter administrativo, técnico, financiero o legal del Distrito de Adecuación de Tierras.

7. Recepción de dádivas para privilegiar a uno o varios usuarios con la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

Artículo 30. *Sanciones.* Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias a los responsables de la infracción por la violación de las normas contenidas en la presente ley y demás disposiciones vigentes que la sustituyan o modifiquen.

Las sanciones contenidas en el presente artículo, sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar, se impondrán al infractor de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada expedida por la autoridad sancionatoria:

1. Multas pecuniarias hasta por 10.000 smmlv.
2. Suspensión temporal de la autorización para ejercer la función de prestador del servicio público de adecuación de tierras.
3. Revocatoria de la autorización para ejercer la función de prestador del servicio público de adecuación de tierras.
4. Inhabilidad hasta por 20 años para ejercer la función de prestador del servicio público de adecuación de tierras.

Artículo 31. *Mérito ejecutivo.* Los actos administrativos expedidos por la autoridad sancionatoria que impongan sanciones pecuniarias prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de la jurisdicción coactiva.

Artículo 32. *Caducidad de la acción sancionatoria.* La acción sancionatoria que ejerza la entidad de que trata el artículo 27 de la presente ley caduca a los cinco (5) años de ocurrido el hecho, la acción u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.

## TÍTULO SEXTO

**FORMALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS**

Artículo 33. *Legalización de la propiedad de los distritos de adecuación de tierras.* Para los efectos de la legalización de la propiedad de los predios que integran los Distritos de Adecuación de Tierras a nivel nacional y que son de naturaleza pública que pertenecían al Incora, Himat, INAT e Incoder o recibidos de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero (Caja Agraria) o del Instituto de Fomento Eléctrico y de Aguas (Electraguas), pasarán a formar parte del patrimonio de los activos de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para lo cual dicha agencia deberá adelantar los trámites ante la autoridad competente para las inscripciones y apertura de folios de matrícula inmobiliaria correspondientes.

Artículo 34. *Transferencia de los distritos.* La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) traspasará la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras a las asociaciones de usuarios, una vez se haya realizado la recuperación de las inversiones y el MADR haya proferido concepto favorable, de acuerdo con los li-



neamientos que haya emitido el CONAT al respecto, los cuales deberán incluir por lo menos análisis de la conveniencia económica de la transferencia.

La ADR deberá elaborar un procedimiento de entrega de la propiedad, que contenga como mínimo:

1. El inventario de bienes e infraestructura del distrito;

2. Los títulos de dominio del inmueble, que deberán contener los demás bienes muebles adheridos a este.

3. Actualización del titular de la concesión de aguas.

Parágrafo 1°. Una vez hecha la recuperación total de la inversión por parte de la ADR y los organismos ejecutores, se emitirá paz y salvo.

Parágrafo 2°. Para efectos de la transferencia de la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras aquí autorizada, construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 41 de 1993, se fijará su valor de acuerdo con un avalúo comercial realizado por la autoridad catastral, según la metodología establecida por el IGAC, y se aplicarán las disposiciones que en materia de recuperación de inversiones han sido establecidas en la presente ley.

Parágrafo 3°. Cuando la asociación de usuarios manifieste su imposibilidad de recibir la propiedad y prestar el servicio público de adecuación de tierras, o cuando no exista esa asociación de usuarios, dicha propiedad se mantendrá en cabeza de la ADR, quien continuará con la prestación de tal servicio.

## TÍTULO SÉPTIMO

### OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 35. *Sistema de información de adecuación de tierras.* La ADR administrará el Sistema de Información de Adecuación de Tierras, el cual tendrá interoperabilidad con otros sistemas de información tales como los sistemas de información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), el Sistema de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), entre otros, armonizando la estructura o modelo de almacenamiento de la información geográfica (Base de Datos Geográfica o GDB) con lo establecido para el SIAC. En cualquier caso, deberán cumplirse los lineamientos y estándares que, en materia de arquitectura de Tecnologías de la Información (TI), interoperabilidad y datos abiertos, expide el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras, los organismos ejecutores públicos y privados, y demás actores que intervengan en el proceso de adecuación de tierras, deberán suministrar información periódica, detallada, oportuna y veraz.

Artículo 36. *Cambio climático y variabilidad climática.* En los Distritos de Adecuación de Tierras, los organismos ejecutores públicos, privados y las asociaciones de usuarios, deberán implementar planes,

programas o proyectos de acuerdo con los lineamientos técnicos y en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático y del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y desarrollar acciones orientadas a la sostenibilidad de los recursos suelo y agua.

Artículo 37. *Normativa ambiental.* Quien opte por una solución de infraestructura de adecuación de tierras en el marco de la presente ley, deberá dar cumplimiento a la normativa ambiental vigente.

Artículo 38. *Servidumbres.* Se considerarán de utilidad pública las servidumbres necesarias para la ejecución integral de los proyectos de adecuación de tierras, la cuales se constituirán, conforme a las disposiciones del Código Civil.

Artículo 39. *Motivos de utilidad pública o interés social.* Para efectos de decretar su expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, se declara de utilidad pública o interés social, la adquisición de inmuebles para destinarlos a la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura física para riego, drenaje y/o protección contra inundaciones para la prestación del servicio de adecuación de tierras.

Artículo 40. *Expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.* La Agencia de Desarrollo Rural podrá adquirir, mediante expropiación administrativa o judicial, los inmuebles que se requieran para la ejecución de obras de utilidad pública o de interés social definidas en la presente ley, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

La expropiación administrativa se adelantará con fundamento en los procedimientos previstos en la Ley 9ª de 1989 y Ley 388 de 1997 y la expropiación judicial de conformidad con lo previsto en las leyes anteriormente mencionadas y la Ley 1564 de 2012.

En todos los casos de adquisición de inmuebles destinados a la ejecución de obras de utilidad pública o interés social, se aplicarán las disposiciones especiales contenidas en el Capítulo I del Título IV de la Ley 1682 de 2013.

Artículo 41. *Vinculación al ordenamiento territorial.* En consideración a lo dispuesto por el artículo 65 de Constitución Política, las áreas de los proyectos de adecuación de tierras, en los términos de la presente ley, se considerarán incorporados al ordenamiento territorial como suelo de protección agropecuario, previa concertación con los municipios.

Parágrafo 1°. Para el caso de los proyectos de adecuación de tierras que previos a la expedición de la presente ley se encuentran en etapas posteriores a la preinversión, la ADR deberá expedir un acto administrativo de declaratoria de definición del área del distrito de adecuación de tierras a ser clasificada como suelo rural de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Parágrafo 2°. Finalizada la etapa de preinversión, la ADR comunicará al ente territorial mediante acto administrativo, la declaratoria de área de distrito de adecuación de tierras en cuya jurisdicción se proyecte su ejecución.

## TÍTULO OCTAVO

### VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 42. *Régimen de transición.* Para los procesos de adecuación de tierras que se encuentren en ejecución bajo la legislación anterior, se aplicarán las disposiciones con las que iniciaron, hasta culminar la etapa en que se encuentren, posteriormente se aplicarán las disposiciones de la presente ley.

Artículo 43. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 41 de 1993.



AURELIO IRAGORRI VALENCIA  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-205 de 1995<sup>1</sup> señaló como deber constitucional del Estado la realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección contra inundaciones, encaminado a garantizar la producción de alimentos (C. P. artículo 65) y, en consecuencia, infirió que su régimen como función administrativa de fomento ha de ser el de un servicio público, de ahí que resulte imperativo para el Estado organizar dicho servicio y adoptar medidas que promuevan el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, potenciando los suelos con vocación agropecuaria, y de ese modo mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural (C. P. artículo 64).

Ahora bien, la Política de adecuación de tierras debe propender por mejorar la gestión de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), en Colombia, con el objetivo de obtener un desempeño eficiente y sostenible que permita la consolidación de sistemas agropecuarios competitivos y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los productores rurales.

En ese marco de acción, el Gobierno nacional mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2018 “*Todos por un Nuevo País*”, el cual tiene como pilares fundamentales la paz, la consolidación de un país más equitativo y sin pobreza extrema y, la educación, identificó la necesidad de adecuar la institucionalidad del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para asegurar la ejecución eficiente de sus recursos y mejorar su capacidad de intervención, promoviendo así el desarrollo de los territorios rurales del país.

De las bases del Plan Nacional de Desarrollo se concluye que la consolidación de la paz en el terri-

torio colombiano requiere de una estrategia integral de transformación del campo, a partir de políticas explícitas nacionales y territoriales que contribuyan a su modernización y a su competitividad, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los bienes y servicios sociales, incrementando las inversiones en infraestructura productiva y articulando las políticas agropecuarias a un programa más amplio de desarrollo rural que garantice el aumento en la calidad de vida de los habitantes rurales.

En este orden de ideas, la nueva institucionalidad en el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural tiene como reto gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario, propendiendo por la transformación positiva del campo, para lo cual debe adelantar programas con impacto regional y diseñar una política que permita administrar eficientemente las tierras como recurso para el desarrollo rural, promoviendo la participación de las comunidades.

Para el efecto, el Gobierno nacional instituyó la Misión para la Transformación del Campo, la cual tiene como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años, fomentando un enfoque territorial participativo que reconozca la ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo y, promoviendo un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo rural.

En materia de adecuación de tierras, la Misión para la Transformación del Campo<sup>2</sup> estableció la necesidad de reformar la manera en la que el Estado participa en la construcción y administración de los Distritos de Adecuación de Tierras (DAT), buscando la implementación de mecanismos que aseguren que todos los DAT respondan a un proyecto productivo y se ajusten al ordenamiento territorial.

Así las cosas, la Misión para la Transformación del Campo sugirió que los apoyos estatales a la construcción, reparación y mantenimiento de DAT exijan que los proyectos se enmarquen en los planes de ordenamiento territorial y que respondan a unas apuestas productivas definidas con base en el potencial del suelo y en las demandas del mercado, para lo cual, es esencial que los productores estén involucrados.

Por otra parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), señala, en lo que tiene que ver con las políticas de desarrollo agrario y rural, el concepto de la Reforma Rural Integral (RRI), dirigido a lograr la transformación de la realidad rural de Colombia, para integrar las regiones y promover la erradicación de la pobreza y el desarrollo equitativo del país. De igual forma, plantea el fortalecimiento de las formas de organización y producción de la economía campesina o familiar, sin perjuicio de la coexistencia de otras formas o sistemas modernos de producción.

<sup>2</sup> Consultar en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>.

<sup>1</sup> M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. D-656.

En este sentido, la Reforma Rural Integral se logra a través de tres (3) componentes: en primer lugar, el acceso y uso de la tierra que incluye diversas actividades orientadas a lograr el acceso progresivo a la tierra; formalización masiva de la propiedad; actualización catastral, el cierre de la frontera agrícola y la protección de áreas de reserva forestal.

En segundo lugar, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyo objetivo es lograr la transformación estructural del campo en las zonas más prioritarias, según criterios de necesidades insatisfechas, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos u otras actividades ilegítimas, a través de planes de acción para la transformación regional con enfoque territorial y con participación comunitaria.

En tercer lugar, los Planes Nacionales, que están orientados a la superación de la pobreza y la desigualdad, y a cerrar las brechas que hoy existen entre el campo y las ciudades, mediante la provisión de bienes públicos de infraestructura (vías, riego, energía eléctrica y conectividad), de desarrollo social (salud, educación, vivienda y agua potable), de promoción productiva (estímulos a la economía solidaria, asistencia técnica, subsidios, crédito, mercadeo y formalización laboral) y de seguridad alimentaria.

De este modo, en materia de adecuación de tierras, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto contempló en el punto 1.3.1.2 que para impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, y garantizar el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional deberá crear e implementar el Plan Nacional de Riego y Drenaje, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.
- La recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- El acompañamiento a las asociaciones de usuarios y usuarias en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego y drenaje.
- La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.
- La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático.

En consonancia con lo hasta ahora expuesto y teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de adecuación de tierras, el Gobierno nacional se encuentra ante la necesidad de crear un instrumento normativo cuyo objeto sea regular, orientar y hacer seguimiento al proceso de adecuación de tierras, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario,

haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos del suelo y agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial participativo, toda vez que en materia de adecuación de tierras se han expedido una serie de regulaciones que han sido indiscriminadamente derogadas o modificadas, obviando en algunos casos la definición clara de funciones en lo relacionado con el servicio público de adecuación de tierras.

## **ESTADO ACTUAL DE LA ADECUACIÓN DE TIERRAS**

La Ley 41 de 1993, “*por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*”, tiene por objeto regular la construcción de obras de adecuación de tierras con el fin de mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias, velando por la defensa de las cuencas hidrográficas.

A partir de lo anterior, se observa que en la actualidad la adecuación de tierras está restringida a la construcción de obras de infraestructura, no incluye actividades dirigidas a la integralidad del proceso de adecuación de tierras, no se encuentra acorde con los cambios institucionales y normativos, no establece un régimen sancionatorio, ni como áreas de protección los distritos de riego frente a los instrumentos de ordenamiento territorial.

En corolario se hacía necesario un ajuste normativo que contuviera, entre otros asuntos:

1. Superar la visión limitada de la Ley 41 de 1993 relacionada con la construcción de obras de infraestructura.
2. Crear un organismo intersectorial consultivo encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del subsector de adecuación de tierras y las estrategias multisectoriales.
3. Definir la composición y las funciones de las entidades que integran el subsector de adecuación de tierras.
4. Definir un procedimiento administrativo sancionatorio de adecuación de tierras.
5. Articular los planes de ordenamiento territorial con el proceso de adecuación de tierras.
6. Fomentar la participación de las asociaciones público privadas en la ejecución del proceso de adecuación de tierras.
7. Crear el sistema de información de adecuación de tierras.
8. Implementar en los distritos de adecuación de tierras la Política Nacional de Cambio Climático.

Es este orden, la presente ley se concibe como uno de los instrumentos necesarios para la transformación integral del campo, dirigido a la provisión de bienes públicos de infraestructura, el servicio público de adecuación de tierras, que incluye la participación de las comunidades, articulado a los procesos de ordenamiento productivo, social, ambiental y territorial, bajo criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, que contribuyen a mejorar la productivi-

dad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario y la calidad de vida de los productores rurales.



**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de marzo del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 05, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Agricultura, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*, Ministerio del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 6 de marzo de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, *por el cual se regula el servicio*

*público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, y dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Aurelio Iragorri Valencia*, y el Ministro de Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, Ley 3ª de 1992.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 6 de marzo de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2016 CÁMARA, 02 DE 2017 SENADO**

#### **DOCUMENTO**

#### **Jurisdicción Especial para la Paz**

#### **La ANDI solicita claridad sobre el concepto de participación activa y determinante**

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus observaciones sobre el proyecto de Acto Legislativo de referencia y especialmente, en cuanto al artículo 16, el cual establece cual la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en relación con Terceros.

Si el concepto de “participación activa o determinante” contenido en el artículo 16 se mantiene indeterminado, se corre el riesgo de paralizar inversiones

del sector productivo en Colombia, ante la Incertidumbre que este concepto genera.

Se trata de un asunto de importancia y en el cual, como lo reconoce el Acuerdo Final, la seguridad jurídica juega un papel principal. No obstante, debe anotarse que la importancia de la seguridad jurídica no se predica únicamente de aquellos que participaron directamente del conflicto, sino también de aquellos que tuvieron que soportarlo, como lo indica el numeral 15 del Punto sobre las Víctimas del Acuerdo Final.

Las empresas en Colombia han padecido en gran medida el rigor del conflicto. Tanto las compañías, como sus socios, administradores y trabajadores han sido víctimas del conflicto de múltiples maneras, soportando actos de violencia, destrucción, secuestro y extorsión, entre muchos otros.

Pero también han sido un actor comprometido con el desarrollo del país y la superación del conflicto, alcanzando niveles de inversión en responsabilidad social más altos que en países donde no ha existido un conflicto. Así, un estudio hecho por la ANDI y KPMG encontró que las empresas afiliadas realizan inversiones anuales

promedio en responsabilidad social por más de 720 millones de dólares en las zonas donde operan<sup>1</sup>.

En este contexto, el sector productivo nacional ha visto con gran preocupación que el concepto de “participación activa o determinante” es una noción bastante general y abstracta, la cual requiere mayor definición. Es esencial que se brinde claridad sobre las circunstancias que darán lugar a que un Tercero Civil y especialmente, las empresas de Colombia deban acudir ante la JEP.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia penal internacional, al indicar que se requieren elementos mínimos para endilgarle responsabilidad penal a Terceros Civiles. También han expresado en qué consisten dichos mínimos y algunos extractos se anexan a este documento, por referencia.

No obstante que el Congreso ya ha tomado pasos para ofrecer seguridad jurídica a los Terceros Civiles, al indicar que es necesario tener mínimos probatorios para llamarlos a juicio y estableciendo que en sus procesos, la JEP deberá proteger los derechos al buen nombre de los procesados, en la opinión de la ANDI estos ajustes no son suficientes para dar claridad al empresariado sobre la forma en la cual podría, la propia Jurisdicción Especial para la Paz, entender el concepto de “participación activa o determinante” en la comisión de los delitos más graves y representativos.

No obstante, desde la ANDI encontramos que para ofrecer una seguridad jurídica que brinde tranquilidad a todos aquellos civiles que desarrollaron su vida en el marco del conflicto, es necesario que la norma indique una definición sobre qué se entenderá por “participación activa” o “participación determinante”, elementos que determinan la competencia de la JEP.


Por ello proponemos la adición de un inciso al artículo 16 del proyecto de Acto Legislativo que diga:

***“La participación será activa o determinante cuando el tercero, de manera consciente y voluntaria, participe en la comisión de un crimen de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, ejecutando una actividad que sea indispensable para la comisión del delito, previamente acordada con la organización o grupo armado”.***

Estimamos que dicha redacción permite cumplir con la finalidad esencial de Acuerdo, esto es, la satisfacción real de los derechos de las víctimas a la verdad, reparación y garantía de no repetición, al paso que salvaguarda a los demás miembros de la sociedad, que no fueron combatientes en el conflicto, de ser sujetos de gravísimas acusaciones o controversias desgastantes e innecesarias.

En conclusión, la ANDI, respetuosamente, solicita la inserción de un inciso que aclare y defina el concepto de la “participación activa o determinante” en el marco de los delitos competencia de la JEP.

Cordialmente,



**ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA**  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

**Marzo 3 de 2017**

## ANEXO: JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN SUSTANCIAL DE TERCEROS

- En la Confirmación de Cargos del Caso *Mbarushimana*, la Sala de Consideraciones Previas de la Corte Penal Internacional, en el párrafo 277, indicó que la *contribución sustancial* es un calificante, es decir que no basta con cualquier contribución para efectos de responsabilidad.

- Ahora, no existe un parámetro general para determinar si la contribución ha sido sustancial o no, por el contrario, los Tribunales han indicado que debe hacerse caso a caso.

- En todo caso, de manera expresa, en el Juzgamiento del Caso *Katanga*, párrafo 1632, la Corte indica que la noción de *significant contribution* excluye la participación de cualquier vendedor de productos, reparador de maquinaria, arrendador de bienes o incluso quien pague dinero a sabiendas de que se trata de un grupo que comete delitos internacionales.

- El autor Jens David Ohlin en su libro *Three Conceptual Problems with the Doctrine of Joint Criminal Enterprise*, página, 79, indica que muchos actores pueden hacer contribuciones al grupo, incluso cuando no comparten sus objetivos, pero tratándose de contribuciones de mercado, no configuran una *contribución sustancial*.

- Asimismo, en la Confirmación de Cargos del Caso *Mbarushimana* indica que para que exista una contribución significativa el procesado debe tener un poder real de ejercer cualquier tipo de autoridad sobre quienes cometieron el crimen.

- En la misma Confirmación de Cargos del Caso *Mbarushimana*, párrafo 287, la Corte indicó que la contribución posterior es admisible, siempre y cuando, haya sido acordada previamente entre el autor del delito y su cómplice o colaborador.

- Por último, en el Juicio del Caso *Lubanga*, párrafo 997, la Corte insistió en que la contribución sustancial supone una actuación que tenga un efecto sustancial en la comisión del delito.

- El criterio de la Corte ha sido compartido por los Tribunales ad hoc, tanto para la antigua Yugoslavia, como para Ruanda.

- Así, el Tribunal de Yugoslavia, en la Sentencia de Apelación del Caso *Blasick*, párrafo 48, indicó que para efectos de la persecución penal, es preciso que los actos de los terceros hayan tenido un efecto sustancial en la comisión del mismo.

- Igualmente, el Tribunal de Rwanda, en la Sentencia de Apelación del Caso *Gacumbitsi*, párrafo 140, señaló que el nexo causal necesario para determinar la participación de un actor accesorio en la comisión de un delito, supone que dicha participación haya tenido un efecto sustancial, probado más allá de cualquier duda razonable.

- Con lo anterior en mente, se tiene que los Tribunales Internacionales han entendido que para endilgar responsabilidad a actores accesorios en la comisión de los delitos de su competencia, estos deben haber tenido una participación que tenga efectos sustanciales en la comisión del delito.

<sup>1</sup> ANDI y KPMG. Descubriendo el Valor de la Inversión Social en Colombia. Julio de 2016.

## CONSIDERACIONES

### CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO FRENTE AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N°. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 134 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

La propuesta tiene por objeto regular el régimen salarial y prestacional de los diputados de las Asambleas Departamentales, en desarrollo del cual propone: (i) incluir un mes adicional de sesiones extraordinarias; (ii) establecer el valor de la remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones y (iii) definir un régimen de prestaciones sociales que incluye capacitación, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías y auxilio de cesantías.

Frente a las sesiones, el artículo 2° de la iniciativa establece que las ordinarias se realizarán en dos periodos que suman seis meses al año, mientras que las extraordinarias podrán ser de dos meses al año, previa convocatoria del Gobernador.

Actualmente, las sesiones ordinarias de las Asambleas Departamentales son de seis meses al año, las cuales se dividen en dos periodos, mientras que las extraordinarias son de un mes<sup>1</sup>, por lo tanto la iniciativa incrementa un mes el total de sesiones extraordinarias.

<sup>1</sup> Artículo 29 Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario número 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto número 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Según cálculos de esta Cartera un mes adicional de sesiones extraordinarias implicaría un impacto fiscal por \$13.193 millones al año. Para un cuatrienio, el impacto ascendería a \$52.770 millones. El 51% de este impacto fiscal debería ser asumido por las gobernaciones de categorías segunda a cuarta, lo cual se puede ver en el cuadro 1 que se presenta a continuación.

**Cuadro 1**

#### Impacto fiscal mes adicional de sesiones extraordinarias

(Valores en Millones de Pesos)

Categoría	Impacto Fiscal #1	% del Total
Especial	2.931	22%
1	3.575	27%
2	3.157	24%
3	1.263	10%
4	2.267	17%
<b>Total</b>	<b>13.193</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos Propios.

Respecto a la remuneración de los diputados, el artículo 3° de la iniciativa establece que su valor se fijará por mes de sesiones.

Al respecto, el artículo 28 de Ley 617 de 2000 establece el valor de la remuneración de los diputados diferenciando tal valor, según la categoría de los departamentos, fijando la suma en salarios mínimos de la siguiente manera:

CATEGORÍA DE DEPARTAMENTO	REMUNERACIÓN DIPUTADOS
Especial	30 SMLM
Primera	26 SMLM
Segunda	25 SMLM
Tercera y Cuarta	18 SMLM

Los valores establecidos en el artículo 3° del proyecto en estudio corresponden con los actualmente vigentes, según la Ley 617 de 2000, razón por la cual esta Cartera estima innecesaria la inclusión de ese artículo en la propuesta.

En cuanto al Régimen Prestacional de los Diputados consagrado en el artículo 4° de la iniciativa, sobre el derecho a capacitación, auxilio de cesantías e intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones y prima de navidad, es necesario tener presente lo siguiente:

El régimen prestacional de los diputados se encuentra regulado en la Ley 48 de 1962<sup>2</sup> y los Decretos números 1723 de 1964<sup>3</sup> y 1222 de 1986<sup>4</sup>, los cuales establecen que los miembros de las Asambleas Departamentales tendrán derecho a las mismas prestaciones sociales consagradas para los empleados y obreros nacionales de que

<sup>2</sup> Por la cual se fijan unas asignaciones, se aclara la Ley 172 de 1959 y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se reglamenta la Ley 48 de 1962.

<sup>4</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental

trata el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945<sup>5</sup>, norma que se encuentra vigente para los diputados de las Asambleas Departamentales. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto de 2005<sup>6</sup> señaló que “...las prestaciones a que tienen derecho los diputados son las contenidas en la Ley 6ª de 1945, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas en el régimen de cesantías del orden territorial por las Leyes 344 de 1996 y 362 de 1997, y las consagradas en materia de seguridad social por la Ley 100 de 1993...”. De igual modo, los diputados tienen derecho a la prima de navidad de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966<sup>7</sup> y el Concepto del 25 de noviembre de 1998 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>8</sup>.

Sobre el reconocimiento de cesantías a los diputados, estas se encuentran consagradas en los mismos términos del proyecto de ley en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945 y la Ley 5ª de 1969<sup>9</sup>, por lo que a juicio de esta Cartera, resulta innecesaria una norma al respecto. Además, el Consejo de Estado, mediante concepto emitido en el 2006 por la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>10</sup>, dijo que los diputados tienen derecho por concepto de cesantías al valor correspondiente a la remuneración por un (1) mes de sesiones, como si se hubiese sesionado todo el año<sup>11</sup>.

En lo que respecta al reconocimiento de vacaciones y prima de vacaciones, es preciso tener en cuenta lo considerado en la Sentencia C-035 de 2005, en la cual la Corte Constitucional se pronuncia sobre la finalidad y naturaleza jurídica de las vacaciones, así:

*“[...]En este contexto, si bien la finalidad de las vacaciones consiste en la necesidad de reponer las fuerzas*

*perdidas del trabajador por “el simple transcurso del tiempo laborado”, como igualmente se pretende con las institucionales laborales del descanso remunerado del domingo y festivos y la jornada máxima legal; el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores, cuando estos han laborado por un lapso considerable de tiempo, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores y, además, asegurar con dicho descanso, una prestación eficiente de los servicios, en aras de procurar el mejoramiento de las condiciones de productividad de la empresa.*

[...]

*En idéntico sentido, esta Corporación en Sentencia C-059 de 1996, expresó:*

*“Las vacaciones constituyen un derecho del trabajador a recibir un descanso remunerado.*

*Ellas no tienen carácter prestacional, puesto que no son un auxilio del patrono, como tampoco carácter salarial, al no retribuir un servicio prestado. La ley establece las condiciones para el reconocimiento del derecho del trabajador a las vacaciones, y la obligación correlativa del patrono de permitir el descanso remunerado, las cuales tienen que ver esencialmente con el tiempo laborado dependiendo del oficio de que se trate”. [...]*” (Negritas y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, resulta inconstitucional el reconocimiento de las vacaciones y prima de vacaciones a los diputados, puesto que las vacaciones ni tienen carácter prestacional, ni se lograría el fin perseguido por las mismas, ya que los diputados no sesionan todos los 12 meses del año, lo cual está en contravía del artículo 299 superior.

La inclusión de vacaciones y prima de vacaciones representa un impacto fiscal anual por valor de **\$9.018 millones**, suma que para un cuatrienio ascendería a **\$36.073 millones**. Vale aclarar que el 55% del total de este impacto recaería sobre las gobernaciones de categorías segunda a cuarta, como se refleja en el siguiente cuadro.

#### Cuadro 2

#### Impacto fiscal vacaciones y prima de vacaciones para Diputados

(Valores en Millones de Pesos)

Categoría	Impacto Fiscal #2	% del Total
Especial	1.744	19%
1	2.352	26%
2	2.077	23%
3	1.018	11%
4	1.827	20%
<b>Total</b>	<b>9.018</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos Propios.

#### IMPACTO FISCAL GENERAL DEL PROYECTO DE LEY:

El impacto fiscal de la iniciativa sobre los gastos de funcionamiento de las 32 gobernaciones del país ascendería a un monto de **\$22.211 millones** por vigencia. En la práctica, el impacto fiscal significaría un aumento de las transferencias a las Asambleas Departamentales del 21%, tal como se muestra en el cuadro 3.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado N° 1700 del 14 de diciembre de 2005.

<sup>7</sup> Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 25 de noviembre de 1998 Radicado 249074 CE-SC-RAD1998-N1166. Fecha 25 de noviembre de 2016. Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil. M. P. Javier Henao Hidrón.

<sup>9</sup> Por la cual se aclara el artículo 12 de la Ley 171 de 1961, y el 5° de la Ley 4ª de 1966, y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Radicado 219005 11001-03-06-000-2006-00061-00 1753 del 1° de junio de 2006. Sala de Consulta y Servicio Civil Consejo de Estado. M. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

<sup>11</sup> “...Concordando lo dispuesto por los artículos 17 de la Ley 6ª de 1945 y 3º y 4º de la Ley 5ª de 1969 y tal como lo ha manifestado la Sección Segunda de esta Corporación al pronunciarse sobre el pago de la prestación que nos ocupa, el auxilio de cesantía de los Diputados se liquida a razón de un mes de sueldo por cada año calendario de servicio, considerando que para efectos de tiempo de servicio y de asignaciones, se debe entender como si los Diputados hubieran servido los doce meses del respectivo año calendario y percibido durante ese año asignaciones mensuales idénticas a las devengadas en el tiempo de sesiones. Igualmente, para efectos de tiempo de servicio y asignación, en el caso de que la Corporación no se hubiera reunido, se tendrá como si lo hubiera hecho...” (Negrillas y Subrayas fuera de texto).

**Cuadro 3**  
**Impacto fiscal conjunto**  
(Valores en Millones de Pesos)

Categoría	Impacto Fiscal Conjunto	% del Total
Especial	4.675	21%
1	5.927	27%
2	5.234	24%
3	2.281	10%
4	4.094	18%
<b>Total</b>	<b>22.211</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos Propios.

No obstante, esta cifra podría incrementarse al considerar el impacto fiscal de las propuestas relacionadas con el pago de capacitaciones a los Diputados establecidas en el artículo 4° de la iniciativa y que no se encuentran cuantificados en este documento.

El impacto fiscal del proyecto de ley podría comprometer la sostenibilidad de las finanzas departamentales. Por una parte porque implicaría presiones sobre el gasto público sin determinar una fuente de ingreso adicional para poder financiarlo, contrariando las exigencias de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup> y, por otra, porque el impacto deterioraría de manera directa parte importante del ahorro corriente generado por las administraciones centrales departamentales, el cual ha permitido dinamizar la inversión autónoma.

**La totalidad del impacto fiscal estimado significaría una reducción del ahorro corriente de los departamentos proyectado para 2016 de \$22.211 millones;** monto que recaería mayoritariamente sobre las gobernaciones con menor capacidad financiera<sup>13</sup>, las cuales deberían asumir el 52% del total. Para los departamentos que generen déficit de tipo corriente en la vigencia 2017, este se ampliaría en los valores que se detallan a continuación.

**Impacto fiscal sobre el ahorro corriente proyectado para 2016**

(Valores en Millones de Pesos)

Entidad	Cat2017	Impacto Fiscal Conjunto
Antioquia	0	1.929
Atlántico	1	847
Bolívar	1	847
Boyacá	1	968
Caldas	2	814
Caquetá	4	409
Cauca	3	484
Cesar	2	640
Córdoba	1	786
Cundinamarca	0	1.187
Chocó	4	409
Huila	2	698
Guajira	4	409
Magdalena	2	756
Meta	1	665
Nariño	1	847
Norte de Santander	2	756
Quindío	3	409
Risaralda	2	698
Santander	1	968
Sucre	3	409

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>13</sup> Segunda, tercera y cuarta categorías.

Entidad	Cat2017	Impacto Fiscal Conjunto
Tolima	2	872
Valle del Cauca	0	1.558
Arauca	4	409
Casanare	3	409
Putumayo	4	409
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	3	569
Amazonas	4	409
Guainía	4	409
Guaviare	4	409
Vaupés	4	409
Vichada	4	409
<b>TOTAL</b>		<b>22.211</b>

(\*) 0 Corresponde a categoría especial.

Fuente: Cálculos Propios.

Frente al particular, conviene tener en cuenta los reiterados reclamos por parte de los mandatarios departamentales relacionados con la inflexibilidad de los gastos de funcionamiento, la elevada carga que estas entidades tienen con el pago de las mesadas pensionales y el lento crecimiento de los ingresos corrientes de libre destinación. En este contexto, las disposiciones estudiadas se suman a aquellas que deterioran el ahorro corriente de las gobernaciones al incrementar sus gastos de funcionamiento y, en consecuencia, atentan contra la sostenibilidad fiscal territorial.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

*Ximena Cadena*

MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ  
Viceministra General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DAF  
LDPR/CAC  
UJ-008711

C.C.: H.S. Edinson Delgado Ruiz – Ponente

Dr. Gregorio Etaj Pacheco – Secretario General del Senado

**CONTENIDO**

Gaceta número 123 - Lunes, 6 de marzo de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico de la ANDI al Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2016 Cámara, 02 de 2017 Senado .....	12
CONSIDERACIONES	
Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 134 de 2016 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales y se dictan otras disposiciones .....	14