


Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2023

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

REF: Radicación de proyecto de ley.


En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: ***"Por medio de la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones"***, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico

Juan Pablo Salazar
cit. ref #1



Andrés Caramance L.
Pacto Histórico - Putumayo, O



* Gabriel E. Parrado D.
Rep. Dpto. Meta.

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

TÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto regular y establecer los mecanismos de implementación, control y seguimiento al servicio público de adecuación de tierras y dictar otras disposiciones para el acceso al riego, drenaje y protección contra inundaciones, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario, bajo parámetros de alta competitividad, haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos del suelo y del agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial, el impulso a la producción agropecuaria, la economía campesina, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la resiliencia climática. Lo anterior reconociendo junto al desarrollo de obras de infraestructura la gestión integrada de otros bienes y servicios públicos que impacten conjuntamente en las condiciones de desarrollo agropecuario.

Artículo 2. Definiciones. En el marco de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

2.1 Adecuación de tierras. Es la construcción de infraestructura destinada a dotar un área determinada con riego, drenaje y/o protección contra inundaciones con el propósito de aumentar la productividad agropecuaria en dicha área.

2.2. Administración del distrito de adecuación de tierras. Conjunto de actividades que tienen como propósito proporcionar apoyo integral a la operación y conservación del distrito. Comprenden, como mínimo, los siguientes aspectos: planeación, ejecución, organización, dirección, evaluación y control de los recursos humanos, físicos, y financieros.

2.3. Asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras. Persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro y de objeto especial cuyos asociados sean usuarios de un distrito de adecuación de tierras, creada para la representación, manejo, administración, gestión y articulación de acciones en el área del distrito de adecuación de tierras para beneficio de sus asociados y para desarrollar actividades tendientes a mejorar la productividad agropecuaria, que conlleven a un desempeño eficiente y sostenible de los usuarios que permitan la consolidación de sistemas agropecuarios competitivos.

2.4. 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.

2.5. Operación del distrito. Conjunto de actividades que tiene como objetivo prestar el servicio público de adecuación de tierras a los usuarios de los distritos, con especial énfasis en el uso oportuno, eficiente y eficaz del agua y del suelo, para mejorar la productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios.

2.6. Plan de riego del distrito. Balance entre la proyección de la disponibilidad de agua en la fuente y la demanda de agua que requieren los sistemas productivos agropecuarios.

2.7. Organismo ejecutor. Persona jurídica, pública o privada, encargada del ejecutar las etapas de preinversión e inversión del proceso de adecuación de tierras.

2.8. Prestador del servicio público de adecuación de tierras. Persona jurídica, pública o privada, encargada de la prestación del servicio público de adecuación de tierras a los usuarios de un Distrito desarrollando la etapa de administración operación y mantenimiento del proceso de adecuación de tierras.

2.9. Proyectos intraprediales. Sistemas de riego y drenaje, con todos sus componentes, y obras civiles necesarias para el riego, drenaje o protección contra inundaciones a nivel individual por parte de personas naturales o jurídicas productores agropecuarios o agroindustriales.

2.10. Servicio público de adecuación de tierras. Es el conjunto de actividades que contribuye al mejoramiento de la productividad agropecuaria y al desarrollo rural integral, mediante la operación, administración y mantenimiento de obras de infraestructura física para adecuación de tierras.

2.11. Tasa por utilización de aguas. Es el valor que debe pagar la persona natural o jurídica que administra, opera y conserva el distrito de adecuación de tierras a la autoridad ambiental de su jurisdicción, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y el artículo 257 de la Ley 1955 de 2019, o las disposiciones que las modifiquen, sustituyan o adicionen.

Artículo 3. Actividades para mejorar la productividad agropecuaria. Son actividades dirigidas a la integralidad del proceso de adecuación de tierras y que los prestadores del servicio deben adelantar, tendientes a mejorar la productividad y competitividad agropecuaria para los usuarios de los distritos 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 asistencia técnica directa.
- b) Promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en la adecuación de tierras.
- c) Apoyo a la producción agropecuaria, investigación, innovación, transferencia tecnológica y transformación.
- d) Comercialización;
- e) Manejo eficiente del agua y suelo.
- f) Aprovechamiento de los materiales resultantes del mantenimiento y conservación del distrito de adecuación de tierras, de conformidad con las disposiciones ambientales vigentes.

Artículo 4. Distrito de adecuación de tierras. Es el área beneficiada por las obras de infraestructura de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones, captación y suministro del recurso hídrico, las vías de acceso y sus obras complementarias que provee el servicio público de adecuación de tierras a un grupo de productores que deben estar constituidos como asociación de usuarios. Teniendo en cuenta las necesidades o tipos de sistemas 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.

Artículo 5. Proceso de adecuación de tierras. Con el fin de prestar el servicio público de adecuación de tierras, se prevén las siguientes etapas:

- a) **Etapas de pre-inversión:** 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.

b) Etapa de inversión: Consiste en la adquisición de predios, 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, vías de acceso y la puesta en marcha del proyecto.

La ejecución de las obras podrá adelantarse en las modalidades de construcción de distritos nuevos; recuperación de la infraestructura de adecuación de tierras de la economía campesina, familiar y comunitaria y, en general del sector agropecuario; rehabilitación; ampliación; optimización; complementación y/o modernización de distritos existentes.

c) 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, mantenimiento y/o conservación de éste y las actividades para mejorar la productividad agropecuaria.

d) Etapa de cierre, clausura y restauración final: Consiste en el desarrollo del plan para el cierre y clausura de las obras 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.

e) 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.

Artículo 6. Iniciativa. Son proponentes de un distrito de adecuación de tierras las entidades públicas del orden nacional o territorial, las corporaciones autónomas regionales, las asociaciones territoriales de cualquier orden, o las personas naturales o jurídicas de derecho privado, las organizaciones campesinas, los organismos de cooperación internacional y las organizaciones gremiales.

Artículo 7. Usuarios de 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 propietarios o poseedores serán solidariamente responsables con las obligaciones contraídas por el tenedor del predio que se encuentre beneficiado con el servicio de adecuación de tierras.

Las obligaciones adquiridas por concepto de tarifas, cuotas de administración o recuperación de inversiones, se entienden transferidas con el derecho de dominio del inmueble beneficiado.

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 8. Composición del subsector de adecuación de tierras. El Subsector de Adecuación de Tierras hace parte del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, y está conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en calidad de organismo rector de la política pública en la materia; la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en calidad de organismo ejecutor y prestador del servicio público de adecuación de tierras; la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en calidad de autoridad de tierras de la Nación; la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en calidad de organismo de apoyo en la formulación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios; los organismos ejecutores privados y los prestadores del servicio público de adecuación de tierras.

Artículo 9. Funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como órgano rector de política pública del servicio público de adecuación de tierras. Serán funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para promover la Política de Adecuación de Tierras:

1. Expedir el Plan Nacional de Riego.
2. Priorizar los proyectos de inversión pública en el servicio público de adecuación de tierras de corto, mediano y largo plazo para su ejecución.
3. Definir los requisitos que deben acreditar los organismos ejecutores y los prestadores del servicio público de adecuación de tierras, públicos y privados.
4. Definir 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.
5. Definir las condiciones para la cofinanciación, en los proyectos de construcción, rehabilitación y operación de los distritos de adecuación de tierras en los casos en que los usuarios no opten por la financiación con recuperación de la inversión.
6. Establecer los parámetros y criterios técnicos, económicos y financieros para fijar las tarifas por el servicio público de adecuación de tierras, que garanticen el cubrimiento de los costos de administración, operación, conservación y las actividades para mejorar la productividad agropecuaria.
7. Establecer los criterios socioeconómicos que deban reunir los usuarios sujetos de los subsidios en la recuperación de inversiones.
8. Definir los criterios para la ejecución de actividades para mejorar la productividad agropecuaria en el marco del proceso de adecuación de tierras.
9. Definir lineamientos para que el organismo ejecutor público establezca 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, entre otros el desarrollo de los distintos factores que integran una gestión empresarial y 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.

10. 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.

11. Proponer la adopción de los instrumentos financieros para la gestión del proceso de adecuación de tierras.

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

13. Fijar los lineamientos a los organismos ejecutores para definir 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.

14. Fijar los lineamientos a los prestadores del servicio público para definir los criterios técnicos, económicos, financieros, administrativos y sociales para realizar la administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras.

15. Definir los requisitos y las condiciones para realizar inversiones en los distritos de adecuación de tierras de propiedad privada. Lo anterior observando en el subsector un procedimiento claro de planificación y priorización de inversiones, tanto en proyectos de primera generación como en nuevos proyectos integrales de adecuación de tierras que permitan que las decisiones de inversión cuenten con una hoja de ruta sobre los proyectos que se deben apoyar y criterios de priorización.

16. Estudiar la viabilidad de presentar iniciativas de adecuación de tierras de mediana y gran escala que cumplan con los requisitos para ser consideradas como Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES).

17. Adoptar el manual de normas técnicas que elaboren conjuntamente la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y la Agencia de Desarrollo Rural para la implementación

del proceso de adecuación de tierras, así como sus modificaciones.

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

19. Fijar los lineamientos a los organismos ejecutores para definir 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.

20. Fijar los lineamientos a los prestadores del servicio público para definir los criterios técnicos, económicos, financieros, administrativos y sociales para realizar la administración operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras.

21. Definir los requisitos y las condiciones para realizar inversiones en los distritos de adecuación de tierras de propiedad privada.

22. Adoptar el manual de normas técnicas que elaboren conjuntamente la UPRA y la ADR para la implementación del proceso de adecuación de tierras, así como sus modificaciones.
23. Proponer a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario los instrumentos financieros para la gestión del proceso de adecuación de tierras.
24. Establecer los requisitos para la constitución y reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de usuarios, otorgar su personería jurídica, adelantar su registro, aprobar reformas de estatutos y expedir su existencia y representación legal.
25. Reglamentar la prestación del servicio público de adecuación de tierras.
26. Actuar como autoridad de inspección, control y vigilancia en la prestación del servicio público de adecuación de tierras.
27. Fijar las tarifas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras, con base en el sistema y método establecido en la ley.
28. Definir los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de operación, administración y conservación y actividades complementarias de los distritos de adecuación de tierras expedidos por los prestadores del servicio público.
29. Calificar y autorizar a los organismos ejecutores y prestadores del servicio público de adecuación de tierras para desarrollar las etapas correspondientes del proceso de adecuación de tierras.
30. Definir las condiciones, procedimientos, montos, modalidades y fondos para la implementación de un programa de riego y drenaje intrapredial.
31. Adelantar la etapa de seguimiento y evaluación del proceso de adecuación de tierras, determinando el procedimiento metodológico para tal fin.
32. Realizar la Inspección Vigilancia y Control de los prestadores del servicio público de adecuación de tierras.
33. Las demás que le señale la ley.

Artículo 10. Organismos ejecutores. Son organismos ejecutores del proceso de adecuación de tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, como ejecutor público y aquellas entidades públicas y privadas autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por este Ministerio para el efecto.

Parágrafo. Las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras podrán postularse como organismo ejecutor privado del proceso de adecuación de tierras.

Artículo 11. Funciones de los organismos ejecutores. Son funciones de los organismos ejecutores las siguientes:

1. Cumplir con el manual de normas técnicas aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el proceso de adecuación de tierras.

2. Promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.
3. Promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para el sector agropecuario en general, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.
4. Preparar los estudios de pre- inversión e inversión de proyectos de adecuación de tierras, realizar las acciones necesarias para obtener la financiación o cofinanciación de las obras y llevar a cabo su construcción, las cuales podrán adelantarse en las modalidades de construcción de distritos nuevos, recuperación de la infraestructura de riego, rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de distritos existentes, todo ello de acuerdo con las políticas y directrices trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Acompañar a las asociaciones de usuarios en el diseño y formulación de los proyectos de adecuación de tierras.
6. Cofinanciar proyectos con otros organismos nacionales o extranjeros, o con particulares.
7. Promover la organización de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras, proporcionándoles asesoría en materia comercial, jurídica, técnica y ambiental.
8. Capacitar a las asociaciones de usuarios para que asuman directamente la responsabilidad de administrar, operar y conservar las obras en sus respectivos distritos.
9. Prestar asistencia técnica y promover capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de adecuación de tierras.
10. Financiar la etapa de cierre, clausura y restauración final de los distritos de adecuación de tierras.
11. Calcular el monto de las inversiones en 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 los lineamientos dados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la forma de pago, plazos y financiación de tales obligaciones.
12. 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.
13. 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.
14. Recuperar las inversiones realizadas en obras de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

15. 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 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

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

Artículo 12. Prestadores del servicio público de adecuación de tierras. Son prestadores del servicio público de adecuación de tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras, y las entidades públicas y/o privadas autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto.

Parágrafo. La Agencia de Desarrollo Rural podrá, a través de terceros, realizar la prestación del servicio público de adecuación de tierras y efectuar el recaudo de la tasa por la prestación del servicio.

Artículo 13. Funciones de los prestadores del servicio público de adecuación de tierras. Son funciones de los prestadores del servicio público de adecuación de tierras las siguientes:

1. Cumplir con el manual de normas técnicas adoptado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el proceso de adecuación de tierras.
2. Prestar el servicio público de adecuación de tierras a los usuarios de los Distritos realizando la operación adecuada del mismo, con especial énfasis en el uso oportuno, eficiente y eficaz del agua y del suelo, para mejorar la productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la UPRA.
3. Elaborar y aplicar el plan de riego de los respectivos distritos.
4. Recibir del organismo ejecutor las obras de infraestructura, equipos y bienes muebles e inmuebles del distrito, así como los inherentes a este, para su administración, operación y conservación.
5. Cumplir con los reglamentos para la administración de los distritos de adecuación de tierras expedidos por el organismo ejecutor público.
6. Elaborar para aprobación del organismo ejecutor público manual de administración, operación y conservación con las especificaciones particulares de los distritos de adecuación de tierras a su cargo, el cual debe cumplir mínimo con lo establecido en el manual de normas técnicas que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la implementación del proceso de adecuación de tierras.
7. Adelantar actividades para mejorar la productividad agropecuaria.
8. 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, todo ello conforme los lineamientos que adopte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Tramitar la constitución de servidumbres por motivos de utilidad pública cuando se requieran para que los usuarios o el distrito de adecuación de tierras accedan a los beneficios de las obras respectivas.
10. Recaudar las tarifas o las cuotas de administración, según el caso por la prestación del servicio público de adecuación de tierras de acuerdo con lo establecido en la presente ley.
11. Suministrar información detallada y periódica sobre el estado de ejecución de las diferentes etapas del proceso de adecuación de tierras al sistema de información administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
12. Elaborar y mantener actualizado el Registro General de Usuarios del Distrito conforme a las directrices establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
13. Cumplir con el reglamento de administración del distrito de adecuación de tierras.
14. Las demás que le sean asignadas por las normas vigentes.

Artículo 14. Funciones de la Agencia de Desarrollo Rural. Sin perjuicio de las funciones señaladas en el Artículo 5 de la presente ley, la Agencia de Desarrollo Rural desarrollará las siguientes funciones:

1. Transferir la administración, operación y conservación del distrito de adecuación de tierras al prestador del servicio público, una vez verificado el cumplimiento de los criterios técnicos, económicos, financieros, administrativos y sociales establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de identificación y delimitación de los distritos de adecuación de tierras existentes y nuevas, 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 público de adecuación de tierras.
3. Adelantar los procesos de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.
4. Expedir el reglamento de administración del distrito de adecuación de tierras, una vez finalizada la etapa de inversión del proyecto.
5. 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.
6. Autorizar la prestación del servicio público de adecuación de tierras a terceros especializados, cuando estén ejerciendo como prestador del servicio público.
7. Promover, apoyar y fortalecer la asociatividad.
8. Llevar a cabo ejercicios periódicos de evaluación de su gestión como ejecutor del subsector de adecuación de tierras.
9. Las demás que le sean asignadas por las normas vigentes.

CAPÍTULO II

De las Asociaciones de Usuarios

Artículo 15. Funciones de las asociaciones de usuarios. Son funciones de las asociaciones de usuarios las siguientes:

1. Promover la ejecución de los proyectos productivos a nivel local, regional, nacional e internacional 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 respectivo.
3. Velar por la correcta ejecución de las obras y la utilización de los recursos financieros y técnicos provistos para el proyecto o distrito de adecuación de tierras.
4. Prestar el servicio público de adecuación de tierras, cuando tenga la condición de prestador del servicio público.
5. Cumplir el reglamento de administración del distrito de adecuación de tierras expedido por la Agencia de Desarrollo Rural.
6. Presentar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los presupuestos de administración, operación y conservación y las actividades para mejorar la actividad agropecuaria del distrito de adecuación de tierras, aprobados 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 Agencia de Desarrollo Rural.
10. Las demás que le sean asignadas por las normas vigentes.

TÍTULO TERCERO

FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS

CAPÍTULO I

Del fondo nacional de adecuación de tierras (FONAT)

Artículo 16. Fondo Nacional de Tierras (FONAT). El Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) a que se refiere el artículo 16 de la Ley 41 de 1993, continuará funcionando como cuenta separada especial, sin personería jurídica, en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural, cuyo objeto es financiar o

cofinanciar el proceso de adecuación de tierras de acuerdo con las políticas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expedirá el reglamento de acceso, administración y funcionamiento del Fondo.

Artículo 17. Patrimonio del FONAT. El patrimonio del FONAT estará integrado de la siguiente manera:

1. Por los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Por los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones públicas.
3. Por los créditos internos o externos que se contraten con destino al Fondo.
4. Por los recursos que aporten las entidades del orden nacional y territorial.
5. Por los recursos de cooperación técnica.
6. Por el producto de los rendimientos financieros de sus inversiones.
7. Por las donaciones, aportes, y contrapartidas que le otorguen organismos internacionales o nacionales privados o públicos y los provenientes de otros países.
8. Por recursos provenientes del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la normativa aplicable.

CAPÍTULO II

De las inversiones de los distritos de adecuación de tierras de propiedad privada

Artículo 18. Inversiones en los distritos de adecuación de tierras. Los organismos ejecutores públicos o el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) podrán financiar obras de adecuación de tierras en los distritos de propiedad privada. De igual manera, organismos ejecutores o prestadores del servicio de adecuación de tierras, de naturaleza privada, podrán efectuar inversiones para financiar o complementar la financiación de obras de adecuación de tierras en los distritos de propiedad pública.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá los requisitos y las condiciones para realizar las inversiones a que se refiere el presente artículo.

Artículo 19. Derecho a la recuperación de las inversiones. Todo organismo ejecutor público del proceso de adecuación de tierras o el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) 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 con 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 Primero. 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 solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria de todos los predios beneficiados por el servicio de adecuación de tierras.

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

Parágrafo Tercero. Una vez recuperado el valor de las inversiones, las obras y demás bienes al servicio del distrito de adecuación de tierras 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 del organismo público ejecutor.

Parágrafo Cuarto. Las inversiones públicas que se recuperen deben ingresar al Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) y serán reinvertidas en procesos de adecuación de tierras.

Artículo 20. Liquidación de las inversiones. El cálculo y liquidación del costo proporcional 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 y conforme los factores y procedimiento de liquidación del costo de las inversiones que para ello determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo Primero. La inversión de obras de utilidad pública o interés social definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo, tendrá el carácter de inversión pública no recuperable.

Parágrafo Segundo. 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 el organismo ejecutor 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.

CAPÍTULO III

De la estructuración y/o ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario

Artículo 21. Estructuración y/o ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR). Los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) nacionales y de iniciativa territorial o asociativa

podrán adelantarse a través de instituciones financieras de naturaleza pública, que actúen como operadores, contratadas por la Agencia de Desarrollo Rural.

TÍTULO CUARTO PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS

CAPÍTULO I De los prestadores

Artículo 22. Prestación del servicio público de adecuación de tierras. La prestación del servicio público de adecuación de tierras a los usuarios será ejercida por los prestadores del servicio definidos en la presente ley.

Parágrafo Primero. Cuando la propiedad del distrito de adecuación de tierras sea pública, el prestador estará facultado para cobrar la tasa del servicio público de adecuación de tierras a que hace referencia el artículo 257 de la Ley 1955 de 2019, destinada 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 Segundo. 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, destinada a cubrir los costos de administración, operación, conservación, actividades para mejorar la productividad agropecuaria, la tasa por utilización de aguas y reposición de maquinaria del distrito de adecuación de tierras.

Artículo 23. Cuota de administración. Créase la cuota de administración para los distritos de adecuación de tierras de naturaleza privada para la recuperación de inversiones del costo de la prestación del servicio público de adecuación de tierras. El sistema y método de esta cuota será el contemplado en el artículo 258 de la Ley 1955 de 2019.

CAPÍTULO II De los mecanismos de cobro del servicio público de adecuación de tierras

Artículo 24. 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 en el que se determine el monto a pagar por concepto de la prestación y consumo y los demás servicios inherentes al mismo, prestados en determinado tiempo.

Parágrafo Primero. Las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras incluidas las sanciones que se impongan a los usuarios podrán ser cobradas mediante el proceso de cobro coactivo por la entidad prestadora del servicio público de adecuación de tierras o ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria, según corresponda.

Parágrafo Segundo. Tratándose de prestadores privados del servicio público de adecuación de tierras, la factura expedida y debidamente firmada por su representante legal prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del derecho civil y comercial.

Artículo 25. 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 contables y de presupuesto establecidas de acuerdo con su naturaleza jurídica, con la finalidad de garantizar los principios del sistema presupuestal, así como la transparencia y rendición de cuentas.

TÍTULO QUINTO INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL

Artículo 26. Entidad responsable inspección, vigilancia y control. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será la entidad responsable de adelantar labores de inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de adecuación de tierras conforme lo dispuesto en la ley, a través de una dependencia encargada de conocer de los procesos sancionatorios en primera y segunda instancia.

Artículo 27. Sujetos pasivos de la facultad sancionatoria. Serán infractores del servicio público de adecuación de tierras los usuarios y operadores en la prestación de este servicio público.

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 la sustituyan o modifiquen.

Artículo 29. Infracciones en la prestación del servicio público de adecuación de tierras. Las infracciones en materia de prestación del servicio público de adecuación de tierras serán las siguientes:

1. No suministrar oportunamente a las autoridades la información y los documentos necesarios para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control.
2. No suministrar oportunamente a la asamblea general de la asociación de usuarios la información y documentos relevantes para la administración del distrito de adecuación de tierras.

3. Extraviar, perder o dañar bienes del distrito de adecuación de tierras o de la asociación de usuarios que se tengan bajo administración o custodia.
4. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten el presupuesto de la asociación de usuarios sin contar con las autorizaciones pertinentes.
5. Llevar de forma indebida los libros de registro de ejecución presupuestal de ingresos y gastos, así como los libros de contabilidad financiera.
6. Efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garantizan seguridad, rentabilidad y liquidez.
7. Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones que le son propias de su naturaleza.
8. Extraviar, perder o dañar maquinaria, equipos técnicos necesarios para la debida operación y conservación del distrito de adecuación de tierras.
9. Extraviar, perder o dañar información administrativa financiera, técnica o legal relacionada con la operación del distrito de adecuación de tierras.
10. Alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información de cualquiera de los sistemas de información del distrito de adecuación de tierras o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.
11. Recibir dádivas o beneficios por la prestación del servicio público de adecuación de tierras que no correspondan a las tarifas establecidas legalmente.
12. No asegurar por el valor real los bienes del distrito de adecuación de tierras que tenga bajo custodia.
13. Obtener o beneficiarse de la prestación del servicio público de adecuación de tierras de forma irregular, clandestina o a través de la alteración de los mecanismos de medición y control.

Artículo 30. Sanciones a la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias a los responsables de las infracciones en calidad de operadores o usuarios del servicio público de adecuación de tierras y demás disposiciones vigentes que las adicionen, sustituyan o modifiquen, las cuales se incorporarán atendiendo a la graduación establecida en el artículo 50 de la Ley 1437 del 2011 o las disposiciones legales que hagan sus veces.

Las sanciones contenidas en el presente artículo, sin perjuicio de las sanciones de naturaleza jurídica diferente a que hubiere lugar, se impondrán al infractor de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada.

1. Multas pecuniarias hasta por 241.644,6 UVT.
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 veinte (20) años para ejercer la función de prestador del servicio público de adecuación de tierras.

Parágrafo Primero. Los actos administrativos que impongan sanciones pecuniarias prestarán mérito ejecutivo y su cobro podrá realizarse a través de jurisdicción coactiva.

Parágrafo Segundo. En caso de que la entidad prestadora del servicio público de adecuación de tierras tenga un contrato de administración delegada sobre un distrito de propiedad del Estado y sea sancionada en los términos de los numerales 3 y/o 4, se terminará inmediata y unilateralmente el contrato.

Artículo 31. Mérito ejecutivo. Los actos administrativos que impongan las sanciones pecuniarias en el marco del proceso sancionatorio administrativo prestan mérito ejecutivo y su cobro se hará a través de jurisdicción coactiva.

Artículo 32. Caducidad de la acción sancionatoria. La acción sancionatoria caduca a los tres (3) años de ocurrida la acción u omisión que pudiere ocasionarla, de acuerdo con los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.

TÍTULO SEXTO

LA ADECUACIÓN DE TIERRAS COMO MECANISMO DE ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL

Artículo 33. Vinculación con el ordenamiento territorial. En consideración a lo dispuesto en el artículo 65 de la 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 suelos de producción agropecuarios y/o forestales, previa concertación con los municipios.

En la formulación y diseño de los proyectos del servicio público de adecuación de tierras se verificará que su localización corresponda con suelos rurales con

categoría de áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, conforme con la definición prevista en el numeral 2 del artículo 2.2.2.2.1.3. del Decreto Nacional No. 1077 de 2015, o las disposiciones que hagan sus veces. En la estructuración de estos proyectos se identificará, además, otras intervenciones o estrategias sectoriales que incidan en el territorio, con el objetivo de promover la funcionalidad territorial con la infraestructura para la provisión del servicio público de adecuación de tierras para el fortalecimiento de la productividad rural.

Los municipios y distritos tendrán en cuenta la localización de estos proyectos para la categorización del suelo rural en la revisión de los planes de ordenamiento territorial, así como en la adopción de las unidades de planeación rural, sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales en la regulación de los usos del suelo.

Parágrafo. Finalizada la etapa de pre-inversión, la Agencia de Desarrollo Rural comunicará a la entidad territorial mediante acto administrativo, la declaratoria de área de distrito de adecuación de tierras en cuya jurisdicción se proyecte su ejecución.

ARTÍCULO 34. Ordenamiento del suelo rural. La UPRA establecerá los lineamientos y directrices para que los distritos se utilicen como mecanismos de ordenamiento del suelo rural.

TÍTULO SÉPTIMO OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 35. Sistema de información de adecuación de tierras. La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) pondrá en marcha y administrará el Sistema de Información de adecuación de tierras, el cual tendrá interoperabilidad con otros sistemas de información tales como los sistemas de información de la Agencia de 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 los 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 prestadores servicio público y privados, y demás actores que intervengan en el proceso de adecuación de tierras, deberán suministrar información periódica, detallada, oportuna y veraz.

Artículo 36. Programa de Riego y Drenaje Intrapredial. El Programa de Riego y Drenaje Intrapredial (PRI) será un instrumento que permitirá a pequeños productores y agricultores campesinos, familiares o comunitarios el acceso a un apoyo económico directo no reembolsable, destinado a cofinanciar proyectos de riego y/o drenaje intrapredial asociativos para la producción agropecuaria de autoconsumo y/o transacciones de excedentes de sus productos.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los procedimientos, montos, modalidades y fondos del Programa de Riego y Drenaje Intrapredial (PRI).

Artículo 37. Servicios complementarios. La ADR establecerá servicios de apoyo con enfoque diferencial a la población campesina y a las minorías étnicas con el fin de promover y facilitar la elaboración de los estudios de factibilidad, factibilidad y los diseños de los proyectos de adecuación de tierras, así como para orientar las gestiones relacionadas con la financiación de los mismos y de acceso a crédito.

Artículo 38. Servidumbres. Se considerarán de utilidad pública las servidumbres necesarias para la ejecución integral de los proyectos de adecuación de tierras, las cuales se constituirán, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 1682 de 2013, sus decretos reglamentarios y demás normas que los adicionen o modifiquen.

Artículo 39. Motivos de utilidad pública o interés social y expropiación para la prestación del servicio de adecuación de tierras. Se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a la ejecución de proyectos de construcción, rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de infraestructura física para la prestación del servicio de adecuación de tierras, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.

La Agencia de Desarrollo Rural podrá adquirir mediante expropiación administrativa o enajenación voluntaria y expropiación 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 las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 1564 de 2012 y 1682 de 2013 y demás normas que los reglamenten, adicionen o modifiquen.

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 y sus decretos reglamentarios y demás normas que los adicionen o modifiquen.

Artículo 40. Inversión territorial en adecuación de tierras. Los gastos que realicen las entidades territoriales en materia de adecuación de tierras, incluida la gestión predial de distritos de adecuación de tierras, se consideran gastos de inversión y su financiamiento podrá adelantarse con cargo a los recursos provenientes del

Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, entre otras fuentes.

Artículo 41. Plan de acción intersectorial para la gestión integral y eficiente del agua y el suelo en los distritos de adecuación de tierras. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formularán e implementarán un plan de acción intersectorial para la gestión integral y eficiente del agua y el suelo en los distritos de adecuación de tierras.

Este plan definirá estrategias y mecanismos de coordinación que afiancen la participación por parte de las asociaciones de usuarios, los organismos ejecutores públicos y privados, así como la ADR, en los espacios de participación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), Planes de Ordenación del Recurso Hídrico (PORH), Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos y Planes de Manejo de Microcuencas, entre otros que se consideren pertinentes.

Artículo 42. Balance y huella hídrica. En desarrollo de sus funciones, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) tendrá a su cargo la elaboración de estudios de demanda del recurso hídrico por cultivo, así como de huella hídrica con la finalidad de garantizar la sostenibilidad hídrica de los procesos de adecuación de tierras..

TÍTULO OCTAVO VIGENCIA Y DEROGACIONES


Artículo 43. 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.


Artículo 44. Reglamentación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la presente ley en un plazo máximo de 2 años, contados a partir de su entrada en vigor.

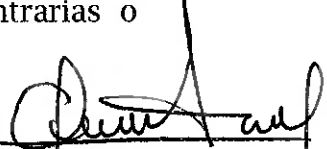
ARTÍCULO 45. Vigencia y derogatorias. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que sean contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente Ley.

De los honora**bles** congresistas


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico


Juan Pablo Salazar
Citrep # 1


ARRADO
* Rep. Dpto. Meta


Andrés Cancimance L.
Pacto Histórico - Putumayo


Leyla Rivas



PROYECTO DE LEY N° _____ de 2023 CÁMARA

“Por medio de la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley.

El objeto del presente proyecto de ley es regular y establecer los mecanismos de implementación, control y seguimiento al servicio público de Adecuación de Tierras y dictar otras disposiciones para el acceso al riego, drenaje y protección contra inundaciones, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario, bajo parámetros de alta competitividad, haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos del suelo y del agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial, incluyendo el impulso a la producción agropecuaria, la economía campesina, el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

Lo anterior considerando que a pesar de que en la actualidad la adecuación de tierras cuenta con las disposiciones normativas contempladas en la Ley 41 de 1993, se afronta un problema de desactualización normativa que contempla especialmente elementos relacionados con tres ejes problemáticos: 1) la generación y gestión de la información, 2) la articulación interinstitucional, 3) la optimización de las inversiones destinadas a proyectos integrales de adecuación de tierras. Esto reconociendo junto al desarrollo de obras de infraestructura la gestión integrada de otros bienes y servicios públicos que impacten conjuntamente en las condiciones de desarrollo agropecuario.

II. Antecedentes del proyecto de ley.

La adecuación de tierras en Colombia

Los primeros distritos de ADT en Colombia fueron construidos por el sector privado en la zona bananera de la costa caribe hacia finales del siglo XIX. Solo en la segunda mitad de la década de los años treinta se dio inicio a la intervención estatal en ADT, con una marcada inestabilidad institucional y ausencia de una política de aprovechamiento estratégico del suelo rural con vocación agropecuaria:

“(...) el Estado a través de diferentes entidades (Electro aguas, CARs, Caja Agraria, entre otras) inician los primeros proyectos de distritos de adecuación de tierras como: La Ramada en la Sabana de Bogotá, Fúquene-Cucunubá en Cundinamarca y Firavitoba en Boyacá (hoy en día parte del distrito Alto

Chicamocha), Samacá en Boyacá y Río Recio en el Tolima, distrito de drenaje del Alto Chicamocha en Boyacá, distritos de riego y drenaje de Coello y Saldaña, construcción del distrito Roldanillo – la Unión – Toro(RUT). Así mismo, y la United Fruit Company construye proyectos de riego y drenaje en la zona bananera del Magdalena que fueron adquiridos por el Estado para formar los distritos de Sevilla, Aracataca y Río Frio. La mayoría de estos distritos actualmente se encuentran en operación y prestando el servicio de riego, drenaje o protección contra inundaciones a nivel de mediana y gran escala”¹.

En lo relativo a las iniciativas legislativas que buscaron establecer una política pública para la adecuación de tierras debe retomarse como un referente histórico la Ley 135 de 1961

“El Estado define con mayor precisión la primera política pública frente a la ADT con la Ley 135 de 1961. Este servicio se reconoció como un elemento fundamental en los procesos de reforma agraria adelantados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), mediante los cuales se buscó garantizar condiciones habilitantes para lograr el desarrollo agropecuario y rural de las comunidades que se establecieron en zonas de colonización”.

A pesar del impulso realizado por lo que fue el INCORA, la gestión institucional de la dotación de infraestructura de adecuación de tierras se vio opacada por las necesidades de la entidad para avanzar en sus esfuerzos de reforma de la estructura social agraria. Por esta razón, el Gobierno nacional procedió a desligar del INCORA las responsabilidades de ejecución de proyectos de adecuación de tierras, a través de la creación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT). Mediante el Decreto Nacional No. 132 de 1976 se definió que el HIMAT ejecutaría las obras de adecuación de tierras previstas en la Ley 135 de 1961, administraría los distritos que habían sido construidos por el Incora y se encargaría de los nuevos proyectos de ese momento en adelante¹.

En materia de emisión de políticas públicas resulta relevante traer a colación el Documento CONPES 2538, el cual consagró Programa de adecuación de tierras 1991 - 20001 (PRONAT):

“Posteriormente, se aprobó el Documento CONPES 2538 Programa de adecuación de tierras 1991 - 20001 (Pronat), programa enfocado principalmente en la definición de una estrategia de ejecución de proyectos estratégicos de ADT y la promoción de inversiones privadas que complementarían la inversión pública nacional. Lo anterior mediante la

¹ Agencia de Desarrollo Rural. 2021. “Documento técnico. Proyecto de inversión apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional bpin 2018011000151”.

² Documento CONPES 3926. 2018. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

³ Ibídem.

asignación de roles de promoción de proyectos e inversiones en cabeza del Himat y las Corporaciones Autónomas Regionales; el acompañamiento técnico por demanda al sector privado en la estructuración y ejecución de sus proyectos; la creación de líneas de crédito para ADT por parte del Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario S.A. (Finagro); y la definición de subsidios para pequeños productores, en cuanto a la recuperación de inversiones públicas”⁴.

En el año 1993, se promulga la Ley 41 cuyo objeto es regular la construcción de obras de adecuación de tierras en el país, con el fin de mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias, velando por la defensa y conservación de las cuencas hidrográficas, que trajo consigo la creación y organización del subsector de adecuación de tierras en diferentes niveles, el rector de la Política de adecuación de tierras es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, se establece un organismo consultivo y coordinador CONSUAT (derogado con la creación del INCODER), se define como organismo ejecutor al HIMAT (posteriormente las funciones de adecuación de tierras pasan al INAT, el INCODER y actualmente se encuentran en la ADR), y otras entidades públicas o privadas que autorice el CONSUAT, y como unidad administrativa, se crea el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT.

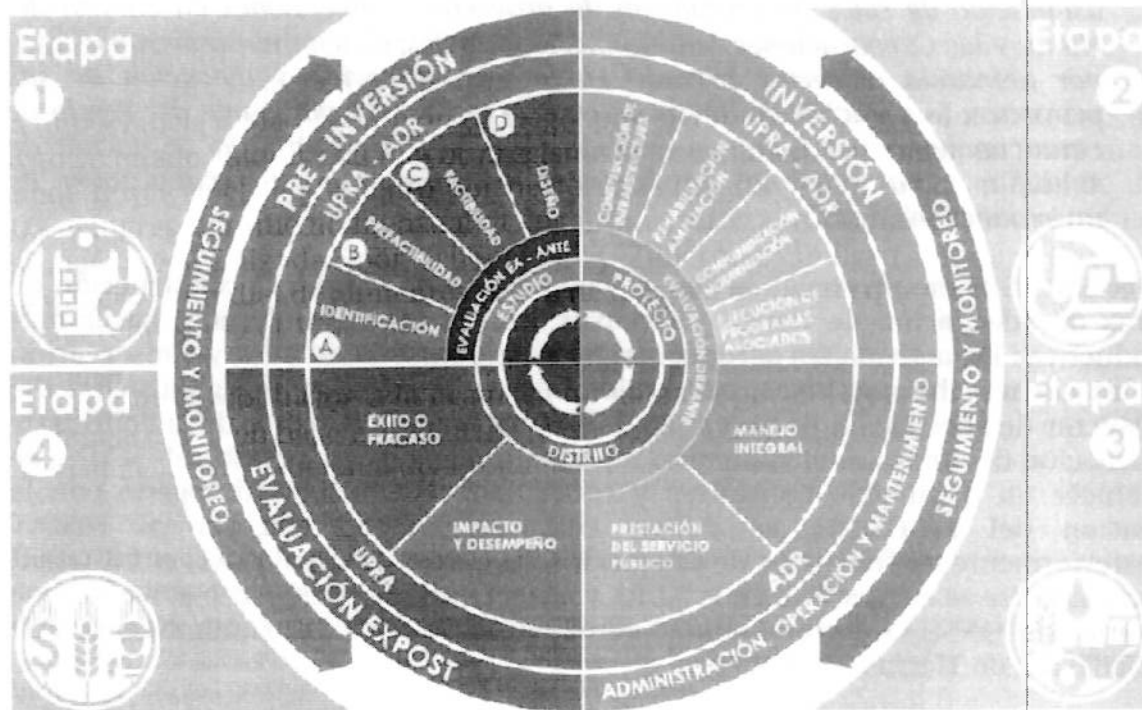
Adicionalmente, la ADR recibió en propiedad por parte del INCODER hoy liquidado, 80 distritos de adecuación de tierras, los cuales hacen parte de los activos y patrimonio de la Agencia.

La Ley 41 de 1993, el Decreto Nacional No. 1071 de 2015, y la demás normatividad relacionada con el concepto de adecuación de tierras de la Ley, contemplan un proceso de adecuación de tierras que comprende cuatro etapas y diferentes sub etapas, las cuales se muestran en la siguiente figura.

Los Distritos de Adecuación de Tierras actualmente se clasifican según su tamaño en 1) distritos de pequeña escala, correspondientes a 30 a 50 hectáreas; 2) distritos de mediana escala, correspondientes a 30 a 50 hectáreas; y 3) distritos de gran escala, correspondientes a 30 a 50 hectáreas.

Por otra parte, se visualiza la adecuación de tierras como un servicio integral que irá más allá de la construcción de infraestructura para la prestación del servicio de riego, drenaje o protección contra inundaciones; implicará interrelaciones entre el mercado, la población, los recursos y el territorio para proveer un instrumento dentro del ordenamiento productivo y social de la propiedad que conduzca al uso eficiente del suelo rural.

⁴ Documento CONPES 3926. 2018. Consejo Nacional de Política Económica y Social.



Fuente: UPRA, 2015⁵.

La importancia de la adecuación de riego, por ejemplo, a través de los sistemas de riego se puede valorar con mayor precisión si se estima que el riego, en particular, puede duplicar el rendimiento por hectárea cultivada⁶ y aumentar en más de un 80% el ingreso promedio mensual de los productores agropecuarios en Colombia⁷. Estimaciones realizadas por Schoengold y Zilberman⁸ indican que el 40% de la producción mundial de alimentos proviene del área cultivada que cuenta con riego, la cual representa el 17%.

Para Colombia, conforme a la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación⁹ con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del año 2013 y la evaluación institucional del Pronat (DNP, 2016^a), se demuestra que los cultivos

⁵ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. 2015. Preinversión en proyectos de adecuación de tierras (presentación general).

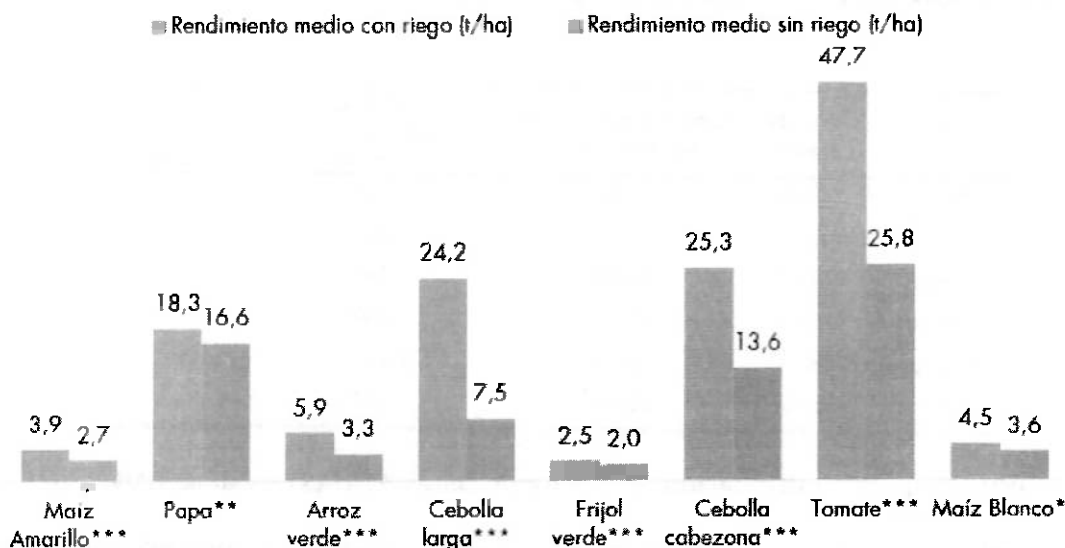
⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). Agua y cultivos: logrando el uso óptimo del agua en la agricultura. Roma; Schoengold, K., & Zilberman, D. (2007). The economics of water, irrigation, and development. Handbook of agricultural economics(3), 2933-2977.

⁷ Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A., & Leibovich, J. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá D.C.: La Imprenta Editores S.A.

⁸ Schoengold, K., & Zilberman, D. (2007). The economics of water, irrigation, and development. Handbook of agricultural economics(3), 2933-2977.

⁹ Documento CONPES 3926. 2018. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

con mayor acceso al riego en el país presentan mayores rendimientos en promedio por hectárea que aquellos cultivos sin riego, como se presenta en el siguiente gráfico sobre el Impacto del riego en la productividad agropecuaria en Colombia en 2013:



Fuente: DNP, a partir de la Evaluación del Programa Nacional de Adecuación de Tierras (Pronat) (Departamento Nacional de Planeación, 2016^a), con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria del año 2013 (DANE). Nota: niveles de significancia: *** (1%), ** (5%) y *(10 %).

La importancia de la adecuación de tierras también se hace evidente ante los retos globales de variabilidad y cambio climático, que para Colombia pueden implicar pérdidas en la productividad agrícola, ganadera y pesquera, estimadas en 7,4%, 1,6% y 5,3% respectivamente, en un horizonte de tiempo de cien años, conforme a los estudios llevados a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Departamento Nacional de Planeación¹⁰.

Sin embargo, Colombia solamente cuenta con una cobertura de 6% de las hectáreas sujetas de irrigación, manteniendo un rezago considerable frente a países como México (66%), Chile (44%) y Perú (40%). De los 40,1 millones de hectáreas de frontera agrícola, el país tiene un potencial de 18,5 millones de hectáreas para adecuar a través de irrigación. Sin embargo, solo 1,1 millones son efectivamente irrigadas¹¹. Se considera pertinente retomar la siguiente tabla elaborada por el

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Departamento Nacional de Planeación. (2015). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia - Síntesis. (S. Calderón, G. Romero, A. Ordóñez, A. Álvarez, C. Ludueña, L. Sánchez, . . . M. Pereira, Edits.) Washington.

¹¹ Agencia de Desarrollo Rural. 2021. "Documento técnico. Proyecto de inversión apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional bpin 2018011000151".

Departamento Nacional de Planeación¹², la cual muestra el número de hectáreas potenciales para riego y la superficie total equipada para este propósito según datos de la FAO, observándose que, mientras Colombia es el país con menor cobertura, Argentina, que es el país que le sigue, tiene una cobertura del más del doble y una superficie potencial de riego de tamaño similar.

País	Año de reporte	Superficie potencial de riego (miles de ha)	Superficie total cubierta con riego (miles de ha)	Cobertura del potencial (porcentaje)
México	2009	9.766	6.460	66
Chile	2007	2.500	1.109	44
Perú	2012	6.411	2.580	40
Brasil	2010	29.350	5.400	18
Argentina	2011	16.000	2.357	15
Colombia	2014	18.456	1.137	6

Fuente: DNP, a partir de información de la Base de Datos AQUASTAT de la FAO.

En Colombia existe una cobertura en riego, drenaje y protección contra inundaciones de tan solo el 6% representada en 1.137.238 hectáreas adecuadas de un potencial de 18.456.158 hectáreas, de esta área adecuada el 32% ha sido desarrollado por el sector público a través de distritos de adecuación de tierras y el 68% restante ha sido desarrollado por el sector privado a través de proyectos de riego y drenaje de iniciativa privada. En relación con el área adecuada por el sector público se tiene un inventario de 322.956 hectáreas que corresponden a 780 distritos de adecuación de tierras de pequeña, mediana y gran escala en todo el país beneficiando a 90.788 familias (Actualización febrero 2019), es decir, la cobertura del servicio público de adecuación de tierras es de escasamente un 1.7% del potencial. Del total de distritos existentes en el país 80 son propiedad del Estado: 15 de mediana y gran escala y 65 de pequeña escala¹³.

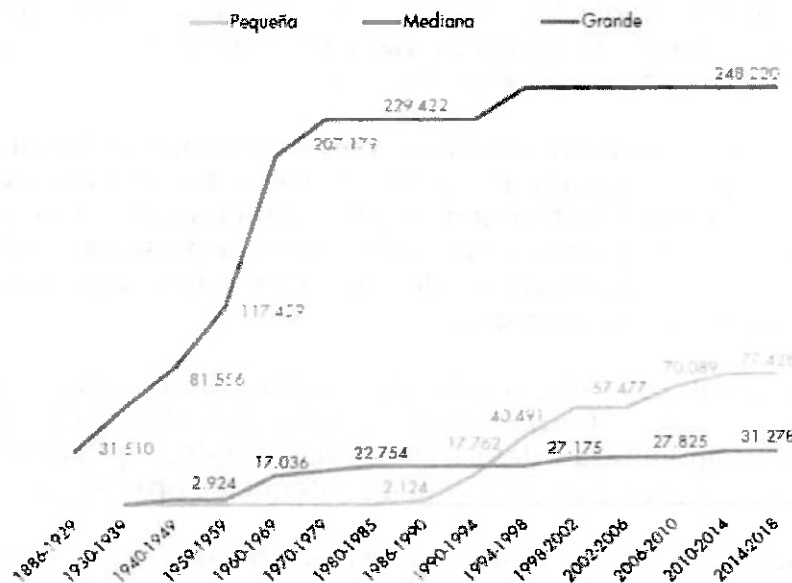
El servicio público de adecuación de tierras se presta en 578 distritos de adecuación de tierras en funcionamiento, es decir, el 74% del universo registrado, el 26% restante no funcionan por diferentes causas: infraestructura en mal estado que requiere rehabilitarse, complementarse o modernizarse, concesiones de agua

¹² Departamento Nacional de Planeación. (2016a). Evaluación institucional y de operaciones de la política de adecuación de tierras desde el Pronat y la Ley 41 de 1993 hasta la actualidad - Producto 4 "Informe de resultados de la evaluación (5 de agosto de 2016)". Bogotá.

¹³ Agencia de Desarrollo Rural. 2021. "Documento técnico. Proyecto de inversión apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional bpin 2018011000151".

vencidas, asociaciones de usuarios que no funcionan, comunidades que no quieren continuar con el distrito, ausencia de seguimiento y control por parte del Estado, entre otras causas¹⁴.

Como puede apreciarse en el gráfico sobre la Evolución indicativa de la cobertura acumulada en hectáreas a partir de la política pública nacional, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación¹⁵, no se ha finalizado un distrito de gran escala desde finales de los años noventa. Así mismo, tampoco se han culminado distritos de mediana escala desde los ochenta¹⁶, con excepción de dos distritos en Boyacá y Cundinamarca, construidos en el marco de las convocatorias del programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE) en el 2011. También se puede notar que desde los años noventa, la construcción de nuevos distritos de ADT se ha enfocado en obras de pequeña escala.



Fuente: DNP a partir de información del Documento CONPES 2538, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁶ e INCODER¹⁷.

La prestación del servicio público de ADT en Colombia no ha sido ampliada de manera significativa desde los años noventa. La baja cobertura en el país se explica principalmente por debilidades en la planificación del desarrollo de mediano y

¹⁴ Agencia de Desarrollo Rural. 2021. "Documento técnico. Proyecto de inversión apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional bpin 2018011000151".

¹⁵ Documento CONPES 3926. 2018. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

¹⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Base de datos del programa AIS-DRE reportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Comunicación en magnético enviada al DNP.

¹⁷ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2015a). Base de datos en Excel sobre distritos de adecuación de tierras con corte a noviembre de 2015.

largo plazo de nuevos proyectos de ADT. Esto se refleja en bajos niveles de inversión y poca articulación con las entidades territoriales, la institucionalidad ambiental y el sector privado para impulsar proyectos productivos agropecuarios integrados con ADT¹⁸.

A la vez, se enfrentan limitaciones para asegurar un servicio adecuado en las áreas que actualmente cuentan con distritos de ADT. Más de la cuarta parte de los distritos de ADT que han sido construidos y desarrollados con apoyo presupuestal del Gobierno nacional no funcionan. Esto se debe, en gran medida, a debilidades administrativas y operativas para la prestación del servicio.

Solamente con los recursos de la Ley 41 de 1993 se financian las obras de adecuación de tierras y su componente ambiental, pero no se financian el plan agropecuario que contempla los activos productivos, la comercialización y la asistencia técnica o extensión agropecuaria, y tampoco el plan de organización y capacitación de los usuarios o de asociatividad.

En la actualidad este subsector afronta el desafío de superar los problemas del anterior esquema de adecuación de tierras, el cual se ha caracterizado por tener un especial énfasis en la construcción de infraestructura sin profundizar en las medidas requeridas para promover la eficiencia en la prestación del servicio, la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias, y la sostenibilidad financiera de los distritos¹⁹.

En el Documento CONPES 3926, Política de Adecuación de Tierras 2018-2038, se propone la adecuación de tierras como un subsector estratégico dentro de la política general de agricultura y desarrollo rural, llevando a cabo la estructuración y ejecución de los proyectos de ADT bajo un enfoque de proceso, que implica:

“(...) la adopción de estrategias de fortalecimiento de la productividad y competitividad de los sistemas productivos que hagan integral la prestación del servicio. Esta integralidad se logra por medio de la complementación de los componentes de riego, drenaje y protección contra inundaciones⁴, con otras actividades como la asistencia técnica, la comercialización, el acceso a los activos productivos, la innovación, la investigación, el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios, entre otros, de acuerdo con el contexto social, ambiental, económico e institucional en el cual se desarrollan los proyectos de ADT”.

Para tal fin se plantearon cuatro objetivos de política que definen un conjunto de acciones estratégicas. Estos objetivos se enfocan en 1) la generación y gestión de la información, 2) la mejora en la articulación interinstitucional, 3) la optimización

¹⁸ Documento CONPES 3926. 2018. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

¹⁹ Ibidem.

de las inversiones destinadas a proyectos integrales de ADT y 4) la actualización del marco legal para favorecer la implementación de los lineamientos establecidos en esta política.

III. Marco Jurídico de la Iniciativa.

En Colombia, el tratamiento constitucional, legal y reglamentario de la adecuación de tierras ha posibilitado su constitución y afianzamiento como un subsector de la política agraria. Sin embargo, considerando que el actual contexto del país requiere la adopción legal de soluciones a los desafíos de este subsector, pretensión de esta iniciativa, resulta pertinente precisar sucintamente el actual marco jurídico de la adecuación de tierras.

En el ámbito constitucional la adecuación de tierras goza de principios y derechos que le permiten enmarcarse en una inclusiva perspectiva constitucional que surge tanto del artículo 2 de la Constitución de la Constitución Política, el cual establece como uno de los fines esenciales del Estado promover la prosperidad general, como el artículo 13 de la Constitución Política, el cual estableció como un deber del Estado el brindar una especial atención a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, entre las que se encuentra el campesinado.

En concordancia con esta perspectiva, el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia consagra la adecuación de tierras como un postulado constitucional, estableciendo lo siguiente:

“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”.

En el ámbito legal, se destaca la actualmente vigente Ley 41 de 1993, por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras, se crean los organismos de coordinación de políticas, de financiación y de ejecución, se establecen sus funciones e introduce conceptos como organismos ejecutores, adecuación de tierras, distritos de adecuación de tierras, usuarios de distritos, concesiones de agua, servidumbres, expropiación por utilidad pública, los cuales aún regulan las actuaciones en materia de adecuación de tierras. Sobre el concepto de adecuación de tierras, acogido por esta ley, este refiere al servicio público de construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario. Así mismo, esta ley establece que la delimitación del área de influencia de obras se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distritos de Adecuación de Tierras.

A su vez, la Ley 41 de 1993 determinó como deberes de los organismos ejecutores 1) prestar los servicios de asistencia técnica y asesoría en la identificación de los proyectos y en la contratación de los estudios, diseños, construcción e interventorías promovidos por el sector privado, así como en la administración de los Distritos; 2) promover y orientar las iniciativas de las comunidades rurales cuando demanden la ejecución de proyectos de adecuación de tierras; 3) impulsar la organización de asociaciones de usuarios.

Posteriormente, con la expedición del Decreto Ley 4145 de 2011 se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Entre sus funciones relacionadas con la ADT se encuentra la formulación de lineamientos, criterios e instrumentos orientados a planificar el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras.

En cuanto a la competencia de organismo ejecutor, el Decreto Ley 2364 de 2015, Por el cual se creó la Agencia de Desarrollo Rural, estableció competencias expresamente relacionadas con esta materia en sus artículos 3, 4 y 5. En su artículo 3 se estableció como una de sus funciones ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural. En su artículo 4, numeral 21, se le asignan a la Agencia de Desarrollo Rural tiene funciones de Organismo Ejecutor de Adecuación de Tierras, en donde se establece como una de sus funciones, las demás que le asigne la Ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos, en este caso la Ley 41 de 1993 es una de ellas. En el mismo sentido, el artículo 5° del Decreto Ley 2364 de 2015, define que los recursos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT de la Ley 41 de 1993 hacen parte del patrimonio de la Agencia de Desarrollo Rural. Así las cosas, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR es la única entidad que tiene en la actualidad las funciones de Organismo Ejecutor de Adecuación de Tierras de que trata la Ley 41 de 1993, dado que el CONSUAT desapareció con la creación del INCODER hoy Liquidado.

Debe traerse a colación, por su parte, la Ley 607 de 2000, por medio de la cual se modificó el funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), y se reglamentó la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual permitió regular el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

Finalmente, en materia reglamentaria se pueden destacar el Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, cuya Parte 14 reglamenta la Ley 41 de 1993, en lo relativo a la ejecución de proyectos de

adecuación de tierras, administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras, asociaciones de usuarios, recuperación de la inversión, entre otros aspectos.

IV. Identificación del problema

A pesar de que en la actualidad la adecuación de tierras cuenta con las disposiciones normativas contempladas en la Ley 41 de 1993, se afronta un problema de desactualización normativa que contempla especialmente elementos relacionados con tres ejes problemáticos: 1) la generación y gestión de la información, 2) la articulación interinstitucional, 3) la optimización de las inversiones destinadas a proyectos integrales de adecuación de tierras.

Esto, por cuanto la Ley 41 de 1993, que es el marco normativo para el desarrollo de los proyectos de adecuación de tierras, no ha sido modificada para incorporar los nuevos retos y visiones sobre desarrollo rural con enfoque territorial. Aún persiste el énfasis en el desarrollo de obras de infraestructura sin reconocer la gestión integrada de otros bienes y servicios públicos que impacten conjuntamente en las condiciones de desarrollo agropecuario.

V. Impacto Fiscal.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, establece lo siguiente:

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

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

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

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

- “(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*
- (ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;*
- (iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;*
- (iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.*
- (v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.*

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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 las 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. (...).”*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos

contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

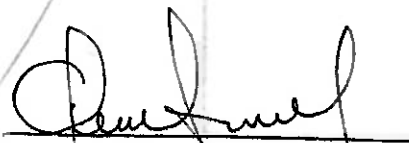
Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los Honorables Congressistas, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podrían valorarse los correspondientes casos en específico en los que se considere que existen conflictos de interés cuando un congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentre en un escenario de interés directo con la materia objeto del presente proyecto de ley.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que puedan estar incurso.

De los honorables congresistas,




ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



Andrés Cencinmance López
Pacto Histórico - Putumayo



Juan Pablo Salazar
Citap # 1



* Rep. Dpto. Meta. - 7H



**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de diciembre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____

No. 345 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL