



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 541

Bogotá, D. C., martes, 24 de julio de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 04 DE 2018 SENADO

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al servicio público 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, incluyendo el impulso a la producción agrícola familiar, la economía campesina y la seguridad alimentaria.

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 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 riego de la economía campesina, familiar y comunitaria y en general del sector agropecuario, rehabilitación, ampliación, optimización, 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, las vías de acceso y sus obras complementarias que provee el servicio público de adecuación de tierras a un grupo de productores que pueden estar constituidos como asociación de usuarios.

**NATURALEZA DE LOS DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS:** Teniendo en cuenta las necesidades o tipos de sistemas por 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 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.

**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 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 y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados.

**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) Promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.
- 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.

**PLAN DE RIEGO DEL DISTRITO:** 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 demanda de agua que requieren los sistemas productivos agropecuarios.

**ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO.** Conjunto de actividades que tienen como propósito principal 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.

**OPERACIÓN DEL DISTRITO.** Conjunto de actividades que tiene como objetivo prestar el servicio 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.

**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:** Son proyectos, generalmente de mediana o gran escala, en los cuales las obras principales de captación y suministro de agua, permitan que la utilidad para el desarrollo agropecuario pueda combinarse o complementarse con otros propósitos tales como regulación de avenidas hídricas, generación de energía eléctrica, suministro de agua para consumo humano, piscicultura, usos recreativos o turísticos y otros semejantes, los cuales desde su concepción serán responsabilidad de los sectores competentes de manera proporcional a su beneficio final.

**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.
- d) Y aquellas que en cumplimiento del numeral 10 del artículo 6° de la presente ley recomiende el CONAT.

**TASA POR USO DE AGUA:** Es el valor que debe pagar la entidad que administra, opera y conserva el Distrito de Adecuación de Tierras a la autoridad ambiental de su jurisdicción en cumplimiento de la Ley 99 de 1993, de acuerdo al volumen de agua utilizado por esta en el desarrollo de sus actividades de prestación del servicio de riego a los usuarios beneficiarios del mismo

**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.
7. El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o su Vicepresidente Técnico.

8. El Presidente de la Junta Directiva de la Federación Nacional de Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras (Federriego) o su Director Ejecutivo, y el representante legal de cualquier federación o confederación de usuarios de tales distritos, siempre que se constituya. La forma de selección del representante de estas organizaciones, será reglamentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
9. Un representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

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 por 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 debe tomar en cuenta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 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 tipo, la clase 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.
10. Expedir el Plan Nacional de Riego y Drenaje.

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.

Parágrafo. Las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras, podrán postularse como organismo ejecutor privado del proceso de adecuación de tierras en concordancia con el numeral 2 del artículo 7° de la presente ley.

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. Promover y aplicar soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria y en general del sector agropecuario de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.
3. Preparar los estudios de pre-inversión 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, las cuales podrán adelantarse en las modalidades de construcción de distritos nuevos, recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria, rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de distritos existentes, todo ello de acuerdo con las políticas y directrices trazadas por el MADR.
4. 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.
5. Acompañar a las asociaciones de usuarios en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje.
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 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 riego y drenaje.
10. Adelantar actividades para mejorar la productividad agropecuaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. Recuperar las inversiones realizadas en obras de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del Conat.
16. Recaudar las tarifas por la prestación del servicio público de adecuación de tierras, mientras la asociación de usuarios no administre el Distrito.
17. 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.

18. 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.
19. Cumplir con el reglamento de administración del distrito cuando sea el prestador del servicio público de adecuación de tierras.
20. 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 9º, 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.
8. Promover, apoyar y fortalecer la asociatividad.

## 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 fiscali-

zación, 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 a 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

### FINANCIAMIENTO DEL PROCESO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS

#### CAPÍTULO I

#### Del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonot)

Artículo 13. *Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonot).* Créase el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonot), como una cuenta separada especial sin personería jurídica en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), cuyo objeto es financiar el proceso de adecuación de tierras, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. El fondo funcionará como una cuenta separada en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), quien lo manejará y su representante legal será el Presidente de la misma.

Artículo 14. *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 de 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 del sistema general de regalías, de acuerdo con las decisiones adoptadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

## CAPÍTULO II

### De las inversiones en los Distritos de Adecuación de Tierras de Propiedad Privada

Artículo 14. *Objeto*. La Agencia de Desarrollo Rural, podrá financiar obras principales de: captación, suministro, conducción y distribución de agua de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad privada.

El Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (Conat) definirá los requisitos y las condiciones para realizar estas inversiones.

## CAPÍTULO III

### De la Recuperación y Liquidación de las Inversiones

Artículo 15. *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 públicas que se recuperen deben ser reinvertidas en procesos de adecuación de tierras.

Artículo 16. *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 17. *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 proyecto 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 pre- inversión 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 18. *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 19. *Subsidios de las cuotas parte.* Créase un subsidio hasta del 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 cofinanciación que hagan otras entidades públicas y/o privadas, hasta el 40% adicional del costo total de la cuota de recuperación.

Parágrafo 1°. Dentro de las condiciones socioeconómicas que determine el MADR para el otorgamiento de este subsidio, tendrá en cuenta a los sujetos de reforma agraria, campesinos, mujeres rurales, población indígena, comunidades negras; siempre y cuando se enmarquen dentro de la definición de usuarios descrita en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Se otorgará el subsidio del 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 usuarios de los distritos de adecuación de tierras que no posean un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de hacer la solicitud del subsidio.

### CAPÍTULO III

#### De las Asociaciones Público Privadas

Artículo 20. *Asociaciones público privadas.* Con el fin de garantizar el financiamiento de la Adecuación de Tierras, 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, en proyectos nuevos o de restauración de los existentes para mejorar la productividad agropecuaria.

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 y de conformidad con la presente ley.

### CAPÍTULO IV

#### De la financiación de los Proyectos Multipropósito

Artículo 21. *Financiación de los proyectos multipropósito.* Todos los sectores interesados en la implementación de Proyectos Multipropósito, deberán participar en su financiación durante todas las etapas del proceso de adecuación de tierras, definidas en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo. La proporción del costo que se imputará al componente de adecuación de tierras y a los demás propósitos del proyecto, en las diferentes etapas del proceso, será determinado conjuntamente entre el organismo ejecutor y 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 componente de adecuación de tierras y de cada uno de los otros propósitos que se beneficien con el proyecto.

### TÍTULO CUARTO

#### PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS

### CAPÍTULO I

#### De los Órganos Administradores

Artículo 22. *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 23. *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 24. *Sujeto activo del servicio público de adecuación de tierras.* Será sujeto activo de la tasa del servicio público de adecuación de tierras la entidad que tenga a su cargo la prestación del servicio.

Artículo 25. *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 26. *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 del 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.

Tasa por Uso del agua: se calcula a partir del volumen de agua medido que se utiliza para la prestación del servicio de riego a los usuarios del Distrito de adecuación de Tierras. La autoridad ambiental de la jurisdicción del respectivo Distrito de adecuación de Tierras no podrá facturar incrementos por este concepto que superen lo facturado el año anterior indexado en el Índice de Precios al Consumidor emitido por el DANE. El valor a pagar por el administrador del Distrito de adecuación de tierras será con cargo a cada usuario del servicio y debe calcularse proporcionalmente al área beneficiada de cada uno por el servicio de riego.

Artículo 27. *Autoridad pública que fija la tarifa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará la tarifa fija y volumétrica del servicio público de adecuación de tierras, teniendo en cuenta las recomendaciones del Conat.

Artículo 28. *Subsidio a la tarifa del servicio público de adecuación de tierras.* Créase un subsidio a la tarifa del servicio público de adecuación de tierras para usuarios de distritos de adecuación de tierras que no posean un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de hacer la solicitud del subsidio. Este subsidio operará únicamente cuando los distritos de adecuación de

tierras sean construidos con recursos públicos y a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El subsidio a la tarifa de que trata el presente artículo se otorgará por una sola vez de manera temporal y gradual en los primeros cinco años, a partir de la entrada en operación del distrito de adecuación de tierras, de la siguiente manera: i) el primer año el subsidio a la tarifa será por el 100%, ii) el segundo año el subsidio a la tarifa será por el 80%; iii) el tercer año el subsidio a la tarifa será del 60 %; iv) el cuarto año el subsidio a la tarifa será del 40%, y v) el quinto año el subsidio a la tarifa será del 20%.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, formulará y presentará a consideración de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para su aprobación, dentro de un plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un programa que permita el acceso a algún mecanismo financiero para el pago de la cuota de administración del servicio público de adecuación de tierras para procesos de ampliación o rehabilitación, cuyos beneficiarios serán usuarios de distritos de adecuación de tierras de carácter privado que posean un patrimonio máximo de 250 smlmv y que se encuentren ubicados en zonas de los planes de desarrollo con enfoque territorial, y/o sean beneficiarios del fondo de tierras.

### CAPÍTULO III

#### **De los mecanismos de cobro de las actividades de Administración, Operación y Conservación**

Artículo 29. *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. Las deudas derivadas de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, incluidas las sanciones que se impongan a los usuarios, podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria por la entidad administradora del distrito de adecuación de tierras, sin embargo, el organismo ejecutor público conservará la facultad de cobros judiciales y la prerrogativa de cobro coactivo. Tratándose de asociaciones, la factura expedida y debidamente firmada por su representante legal prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial.

Artículo 30. *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 a su naturaleza jurídica.

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

Artículo 31. *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 32. *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 33. *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, sin justificación técnica 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 34. *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 35. *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 36. *Caducidad de la acción sancionatoria.* La acción sancionatoria que ejerza la entidad de que trata el artículo 31 de la presente ley caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011, 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 37. *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 38. *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 lineamientos 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, hasta cuando desarrolle y fortalezca la asociatividad para que la respectiva asociación de usuarios de distritos de adecuación de tierras este en capacidad de recibir la propiedad del distrito y prestar el servicio.

## TÍTULO SÉPTIMO

### OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 39. *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 40. *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 41. *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 42. *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 43. *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 de infraestructura física para riego, drenaje y/o protección contra inundaciones 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 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 44. *Vinculación al ordenamiento territorial.* Al ser la adecuación de tierras el servicio público que contribuye al desarrollo rural integral, y estar conforme al ordenamiento territorial, ambiental, productivo y social de la propiedad, en los términos señalados en el artículo 2° de esta ley, las áreas de dichos proyectos deberán corresponder a suelos clasificados como rurales para usos agropecuarios en los planes de ordenamiento territorial municipales o distritales.

A partir de lo anterior, los municipios y distritos, como entidades territoriales, al adelantar sus procesos de revisión de planes de

ordenamiento territorial o expedir unidades de planificación rural deberán prever estos ámbitos, como áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales que se inscriben en la categoría de suelos de protección en suelo rural previstas en el numeral 2 del artículo 2.2.2.1.3.- del Decreto Nacional número 1077 de 2015 al corresponder a lo que dicha norma prevé deben ser dichas áreas: terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

Parágrafo. Finalizada la etapa de pre-inversión, 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.

Artículo 45. *Normalización de cartera distritos de adecuación de tierras.* Con el objeto de reactivar la explotación agropecuaria del país y mejorar las condiciones de vida de la población campesina usuaria de distritos de adecuación de tierras, autorícese a la Agencia de Desarrollo Rural, para que otorgue por una sólo vez descuentos sobre los intereses moratorios causados por el no pago de la tasa por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, en los distritos de propiedad de esta entidad.

Parágrafo. La anterior autorización incluye la remisión total o parcial de los intereses causados, de conformidad con el reglamento que establezca para tales efectos el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de vigencia de la presente ley y su ejecución se hará dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de dicho reglamento.

## TÍTULO OCTAVO

### VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 46. *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 47. *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.

De los Honorables Congresistas,



**JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

## JUSTIFICACIÓN DE MOTIVACIÓN SUFICIENTE

Para ser tenida en cuenta en la exposición de motivos y/o en el trámite legislativo del proyecto de ley “*por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones*”, a continuación se desarrolla la Motivación Suficiente encaminada a demostrar los elementos necesarios del proyecto de ley como instrumento para la implementación del *Acuerdo Final de Paz*:

1. **OBJETO DE LA LEY.** De conformidad con lo señalado en el artículo 1° del proyecto de ley en mención, el mismo “*tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al servicio público 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, incluyendo el impulso a la producción agrícola familiar, la economía campesina y la seguridad alimentaria*”.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-205 de 19951 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 (CP 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 (CP 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 contribuya 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 territorio 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 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.

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.

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: Superar la visión limitada de la Ley 41 de 1993 relacionada con la construcción de obras de infraestructura. 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. Definir la composición y las funciones de las entidades que integran el Subsector de Adecuación de Tierras. Definir un procedimiento administrativo sancionatorio de adecuación de tierras. Articular los Planes de Ordenamiento Territorial con el proceso de adecuación de tierras. Fomentar la participación de las asociaciones público privadas en la ejecución del proceso de adecuación de tierras. Crear el sistema de información de adecuación de tierras. 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 productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario y la calidad de vida de los productores rurales.

2. **CONEXIDAD.** El proyecto de ley en mención, guarda una estrecha relación de conexidad con los aspectos que forman parte del *Acuerdo Final de Paz*, en especial aquellos contenidos en el punto 1 *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*, como pasa a explicarse a continuación:

#### a) **Conexidad objetiva:**

- El Acuerdo Final, dentro del desarrollo del Punto 1, incluye una serie de principios que cuentan con una relación cercana al contenido del proyecto de ley en comento. En especial, cabe destacar lo señalado en el Acuerdo respecto de los principios de i) integralidad, en virtud del cual el acceso efectivo a la tierra debe acompañarse, entre otros factores, de estrategias que garanticen el riego y la existencia de infraestructura para tal efecto, con el fin de garantizar la productividad; y ii) desarrollo sostenible, en desarrollo del cual se indica que la implementación de la Reforma Rural Integral “*requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio*”.
- En cuanto al contenido del proyecto de ley, el mismo indica en su artículo 1° que la adecuación de tierras es un servicio público destinado al desarrollo de infraestructura física para dotar a una zona de riego, drenaje o protección contra inundaciones, el cual se desarrolla teniendo como fundamento la gestión integral del recurso hídrico.
- Así las cosas, lo señalado dentro del proyecto de ley, facilita y asegura la implementación de la Reforma Rural Integral planteada dentro del Acuerdo Final de Paz, en la medida en que define las directrices que permitirán ejecutar las medidas necesarias para la satisfacción de uno de los elementos integrantes del principio de integralidad y de una de las facetas de la promoción de acceso al recurso hídrico, a la que se refiere el principio de desarrollo sostenible.
- A su vez, el proyecto de ley en mención resulta indispensable para la implementación real y efectiva del contenido del Acuerdo Final, toda vez que la legislación existente actualmente, respecto del servicio de adecuación de tierras (Ley 41 de 1993), cuenta con múltiples falencias y limitaciones que impiden a las autoridades encargadas de prestar dicho servicio, contar con las herramientas suficientes para llevar a cabo los retos que impone la implementación del Acuerdo Final, bajo criterios de eficiencia, celeridad y extensión.

#### b) **Conexidad estricta (juicio de finalidad):**

- Dentro del Punto 1, el *Acuerdo Final de Paz* incluye un capítulo específico relacionado, entre otras cosas, con el acceso y uso de las tie-

rras rurales, en el marco del cual se relacionan una serie de medidas tendientes a garantizar el “Acceso Integral<sup>1</sup>” a la tierra. Al respecto, se señala los siguiente:

**Acceso integral:** *en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET.*

– De igual forma, en el Punto 1.3 del Acuerdo, se expone la necesidad de desarrollar “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral<sup>2</sup>”, cuyo objetivo central será, por una parte, “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”.

– Adicional a lo anterior, de forma específica, se prevé en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo, la creación de un Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria, en los siguientes términos:

**“1.3.1.2. Infraestructura de riego:** *con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán 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 desarrollo de lo antes señalado, el proyecto de ley dispone que todas las reglas allí contenidas con relación a la regulación, orientación y seguimiento en la prestación del servicio público de adecuación de tierras, se encuentran orientadas a “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”, que es precisamente el objetivo planteado por los acápites del Acuerdo, citados de forma precedente.

En el mismo sentido, el proyecto define la terminología relacionada con la prestación del servicio público en comento, señala las Entidades que integrarán el subsector de adecuación de tierras y les asigna las competencias correspondientes a su participación dentro del mismo, lo cual resulta necesario para la implementación del Acuerdo Final de Paz, habida cuenta del escenario institucional existente en la actualidad, es diferente al contemplado por la Ley 41 de 1993 y se convierte su actualización en un presupuesto necesario para dar cabal cumplimiento a lo acordado y que hace parte de la Reforma Rural Integral.

### c) **Conexidad suficiente:**

– Tal y como se ha señalado en el presente documento, el contenido del proyecto de ley, se relaciona, a partir de su objeto y contenido, de manera directa con las disposiciones del Acuerdo Final de Paz, relativas al servicio público de adecuación de tierras, como elemento inescindible del concepto de Reforma Rural Integral.

– Ahora bien, para hacer más visible lo anterior, cabe indicar que el articulado del proyecto de ley “por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones” se constituye en un desarrollo directo de lo dispuesto en el Acuerdo Final, en particular respecto de aquellos criterios fijados para el desarrollo del Plan Nacional de Riego y Drenaje, el cual si bien deberá ser formulado por el Gobierno nacional en términos de política pública, requerirá de un soporte de carácter legal que permita su estructuración y ejecución en cumplimiento de tales criterios.

– En concreto, cabe advertir que el criterio en virtud del cual “[l]a 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”, encuentra desarrollo entre otras, en las siguientes disposiciones:

<sup>1</sup> Punto 1.1.4. Pp. 15-16.

<sup>2</sup> Pp. 23 y ss.



- El numeral 3 del artículo 9°, señala que los organismos que ostenten la calidad de organismos ejecutores del proceso de adecuación de tierras, sea cual sea su naturaleza jurídica, tendrán como obligación la de promover la participación activa de las comunidades durante todas las etapas de desarrollo de dicho proceso, lo cual garantiza el conocimiento y atención de las particularidades de las zonas y comunidades en que los mismos se desarrollarán.
- Así mismo, el artículo 11 *ibídem* otorga a las asociaciones de usuarios un catálogo de funciones que les brinda un papel fundamental en el desarrollo de los proyectos de adecuación de tierras, lo cual acentúa el carácter participativo y el enfoque territorial de los mismos.
- En segundo término, el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo hace referencia al criterio relacionado con “[l]a recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria”, sobre lo cual el proyecto de ley indica de forma expresa al referirse a la etapa de inversión<sup>3</sup> de los proyectos de adecuación de tierras, que los mismos no se limitan exclusivamente a la construcción de infraestructura nueva, sino que también incluye la “rehabilitación, ampliación, complementación y/o modernización de distritos existentes”.
- En lo que se refiere al criterio en virtud del cual debe brindarse “acompañamiento a las asociaciones de usuarios y usuarias en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje”, debe resaltarse que los numerales 5 y 6 del artículo 9° del proyecto que nos ocupa, obligan a los organismos ejecutores del proceso de adecuación de tierras a promover la organización de tales asociaciones, brindándoles el correspondiente acompañamiento en materia técnica, jurídica y ambiental y a capacitarlas para la administración, operación y conservación de los distritos de adecuación de tierras.
- Lo anterior, igualmente apunta al desarrollo del criterio relativo a “[l]a 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”, respecto del cual también se incluyen importantes desarrollos en el artículo 11 del proyecto de ley.
- Con relación a la promoción de prácticas tendientes al uso adecuado del agua destinada al riego, dicho criterio constituye un elemento transversal que se aplica a todo el contenido del proyecto de ley, en la medida en que el mismo

<sup>3</sup> Artículo 2° del proyecto de ley.

se incluye como parte del objeto de dicho proyecto<sup>4</sup>.

- Finalmente, frente al criterio relacionado con la preparación para mitigar los efectos del cambio climático, el artículo 40 del proyecto contiene un desarrollo del mismo, al señalar que “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”.

**3. NECESIDAD Estricta.** En complemento de todo lo anterior, corresponde en este punto manifestar que el proyecto de ley en mención, requiere ser sometido al Procedimiento de Mensaje de Urgencia, toda vez que de someterse al procedimiento legislativo ordinario, las herramientas contenidas en el Proyecto en mención, se pondrían en marcha de forma tardía, frente a las necesidades que impone la implementación de la Reforma Rural Integral pactada en el *Acuerdo Final de Paz*, como pasa a explicarse a continuación:

- Al momento de exponer las consideraciones que llevaron a las partes a adoptar la Reforma Rural Integral como parte del Acuerdo Final, se manifestó que “a juicio del Gobierno esa transformación (la del campo colombiano) debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños”
- En desarrollo de lo anterior, se indica igualmente que “si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación

<sup>4</sup> **Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al servicio público 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.

*y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural”.*

- Ahora bien, en lo que tiene que ver con el servicio público de adecuación de tierras, la CEPAL y el DNP expidieron un documento en el cual expusieron un diagnóstico que daba cuenta de la existencia de múltiples problemas que han dado lugar a un déficit en la extensión y el alcance de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, entre los cuales se destacan los problemas relacionados con i) una institucionalidad inadecuada para el impulso del desarrollo productivo; ii) inexistencia de criterios técnicos unificados para la formulación de proyectos de adecuación de tierras; iii) falta de participación del sector privado en el desarrollo del subsector; iv) falta de claridad en las competencias de las entidades participantes, entre otros.
- Dicho lo anterior, se advierte que el proyecto de ley “*por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones*” tiene por objeto la atención y superación de tales circunstancias, con el fin de dotar a las Entidades integrantes del subsector de adecuación de tierras de las herramientas necesarias para atender en debida forma la prestación de dicho servicio.
- Por consiguiente, la aprobación del mencionado proyecto requiere del uso del trámite de urgencia consagrado en el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que i) trata sobre uno de los elementos constitutivos del carácter integral de la Reforma Rural planteada en los Acuerdos de Paz, ii) su desarrollo eficiente y su rápida implementación permitirá la atención de las causas que dieron lugar al nacimiento del conflicto armado en las zonas rurales y que permitieron su desarrollo continuo por más de 50 años, así como mitigar los efectos del conflicto armado en las zonas rurales más afectadas por la confrontación, iii) de no contar con los instrumentos y herramientas contenidas en el proyecto de ley, toda intervención en territorios rurales tendiente al crecimiento de la productividad y al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, se verá limitada en sus efectos, por no contar con lo que se requiere para garantizar el acceso al recurso hídrico destinado al riego, drenaje y protección contra inundaciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018.

Cordialmente,



**JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 04, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Juan Guillermo Zuluaga Cardona*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 04 de 2018 Senado, *por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, 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 *Juan Guillermo Zuluaga Cardona*. 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.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

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*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2018 SENADO

*por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 05 de 2018 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.**

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su Despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2018 SENADO**

por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

**Artículo 2°.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Antecedentes**

Proyecto de ley número 204 de 2014 Senado, de iniciativa congresional, fue puesto a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Alexander López Maya, radicado el 11 de junio de 2014, ante el Secretario General del Senado de la República

El objeto de la iniciativa fue ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden nacional y territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año.

Este proyecto de ley fue archivado, por las razones contenidas en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado fue presentado por el honorable Congresista Senén Niño Avendaño el pasado 21 de julio de 2016 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016 con fecha 22 de julio de 2016.

En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 13 de 2016, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores: Jesús Alberto Salazar, Luis Evelis Andrade Casamá y como ponente coordinadora la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

Igualmente, el Proyecto de ley número 10 de 2016, fue presentado al Congreso de la República a iniciativa del honorable Senador Alexander López Maya, el día 20 de julio de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016 de fecha 22 de julio de 2016.

En vista de que el contenido de las dos iniciativas legislativas era similar, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente remite al ponente inicial por medio de Oficio CSP-CS-1157-2016 para que proceda a su acumulación.

Sin embargo, este proyecto de ley fue archivado nuevamente, por las razones contenidas en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

**2. Objeto**

Este proyecto de ley busca inexorablemente, se dé aplicación a la Constitución Nacional y la jurisprudencia colombiana, en cuanto, al poder adquisitivo de las mesadas pensionales dado que actualmente el incremento anual de las mismas, no ofrece una actualización monetaria ajustada a

la realidad de las necesidades de este sector de la sociedad.

Es decir, intentar que las mesadas pensionales se reajusten según el mayor valor entre el Índice de Precios al Consumidor o el incremento al salario mínimo, lo cual, superaría el problema del inadecuado aumento de este último, verbigracia como se ha evidenciado en el 2018, estando este por debajo del IPC afectando gravemente los hogares de bajos ingresos.

### 3. Justificación

Son diferentes los preceptos de rango constitucional que configuran un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional. Este derecho no solo está consagrado expresamente en los artículos 48 y 53 de la Carta Política de 1991, sino adicionalmente en distintos enunciados normativos contenidos en la Constitución Política.

Por una parte, el artículo 48 C. P. contiene una clara previsión al respecto cuando establece que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. Este precepto, aunque presenta cierto grado de indeterminación, señala explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República para generar dicha garantía.

El Acto Legislativo número 01 de 2005 introdujo al artículo 48 un inciso del siguiente tenor: Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho (negrillas añadidas). Por otra parte, el artículo 53 constitucional señala que El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Lo anterior ha sido analizado en diferentes oportunidades por la Corte Constitucional, identificando un derecho en cabeza de los pensionados que comprende (i) el pago oportuno de las mesadas pensionales, (ii) su reajuste periódico. Este derecho a su vez implica prohibiciones correlativas: (i) dejar de pagar las mesadas, (ii) congelar su valor o (iii) reducirlas.

Es así como en la Sentencia T/020 de 2011, precisa este derecho de la siguiente forma: *“Para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan también relevantes principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, como el principio in dubio pro operario (artículo 48 de la C. P.), mientras que otros son principios fundantes del Estado colombiano y tienen vigencia en todos los*

*ámbitos del derecho y deben guiar la actuación de los poderes públicos y de los particulares, tales como el principio de Estado social de derecho (artículo 1° Constitucional), la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la C. P.) y el derecho al mínimo vital.”*

Ahora bien, a pesar de que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 define el reajuste pensional en los siguientes términos: *“Artículo 14. Reajuste de pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.”*

Según las cifras del Ministerio del Trabajo, el actual sistema pensional cuenta con más de 17 millones de afiliados, tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el régimen de ahorro individual, de los cuales tanto solo 7.7 millones se encuentran activamente cotizando al sistema. A su vez, el Régimen General de Pensiones registra una cifra cercana a los 1.7 millones de pensionados, de los más de 5.6 millones de colombianos y colombianas en edad de pensionarse y de estos 1.3 millones de pensionados corresponden al Régimen de prima media, en el cual el 42% de estos reciben una mesada pensional equivalente al SMMLV lo cual significa que más del 50% de los pensionados de este régimen mayoritario estarían soportando la reducción ostensible de su pensión por la vía del actual sistema de reajuste pensional vinculado al IPC.

Lo cual significa que más de un millón de pensionados beneficiarios del actual sistema pensional estarían asumiendo de forma progresiva y permanente un deterioro a lo largo de los últimos años de su capacidad adquisitiva en relación con el incremento del SMMLV respecto del índice del IPC, con lo cual se estaría generando una inequidad sustancial, con graves perjuicios para los derechos adquiridos de esta población, contraria al espíritu y letra del Sistema General de Pensiones, consagrado en el actual Estatuto de Seguridad Social y Pensiones.

También es cierto que esta definición legal genera una situación inequitativa o injusta a la hora de reajustar las mesadas con la aplicación de

uno u otro sistema, ya que se trata de porcentajes permanentemente diferenciados y donde es precisamente el IPC la base de la discusión para el incremento al salario.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales difícilmente permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacioncitas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Pensar en un incremento anual a las mesadas en un porcentaje igual para todos los pensionados es apenas lo justo para disminuir en parte la crisis de este sector de la población.

El presente proyecto de ley rescata la aplicación de la Constitución Nacional en sus artículos 48 y 53, en cuanto a un reajuste pensional que garantice el poder y la capacidad de compra de los pensionados en términos reales, en especial de aquellos quienes sus ingresos son bajos.

El número total de pensionados del Sistema General de Pensiones al 30 de mayo de 2018 93.02% corresponde a los pensionados de los FRPM (1.213.172 personas) y el porcentaje restante a los pensionados de los FPO del RAI (91.029 personas).

De otra parte, del total de pensionados a los FPO del RAI el 44.96% corresponde a pensionados por sobrevivencia, el 27.62% a pensionados por invalidez y el restante 27.42% a pensionados por vejez. Con respecto a los pensionados de los FRPM, el 73.54%, representa los pensionados por vejez, el 21.78% los de sobrevivencia y el 4.67% a los pensionados por invalidez.

Por los honorables Congresistas,

De otra parte, del total de pensionados a los FPO del RAI el 44.96% corresponde a pensionados por sobrevivencia, el 27.62% a pensionados por invalidez y el restante 27.42% a pensionados por vejez. Con respecto a los pensionados de los FRPM, el 73.54%, representa los pensionados por vejez, el 21.78% los de sobrevivencia y el 4.67% a los pensionados por invalidez.

Por los honorables congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de julio del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley ..., con

todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Alexánder López, Alberto Castilla, Gustavo Petro, Feliciano Valencia, Antonio Sanguino, Gustavo Bolívar, Griselda Lobo, Julián Gallo*; honorables Representantes *Fabián Díaz, León Fredy Muñoz, Ángela Robledo, Ómar Restrepo, Luis Alberto Albán, María José Pizarro* y otras firmas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 05 de 2018 Senado, *por la cual se establece el reajuste anual de pensiones*, 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 los honorables Senadores *Alexánder López, Maya, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Antonio Sanguino Paéz, Gustavo Bolívar, Griselda Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos*; honorables Representantes *Edwing Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Ángela María Robledo Gómez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, María José Pizarro, David Racero* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.**

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto legislativo:

Proyecto de ley, *por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

Por los honorables Congresistas,

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Crear la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.** Con el fin de organizar la respuesta inmediata

en situaciones de emergencia vital de la primera infancia créese la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, la cual tendrá por misionalidad organizar la respuesta intersectorial, nacional, regional y local de manera inmediata para la prevención y atención a la primera infancia en condiciones de emergencia vital.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Atención Integral:** Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes; involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.
- **Primera Infancia:** Etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.
- **Emergencia Vital:** Se refiere a todo evento extraordinario que genera o tiene potencialidad de generar un aumento de la morbi-mortalidad de la población o afectación inusitada de la salud pública y que para su atención requiere una estructura funcional y recursos dispuestos para una atención oportuna e integral del sector salud con un enfoque de protección del derecho a la salud.
- **Zonas rurales:** Están vinculadas al territorio con escasa cantidad de habitantes donde la principal actividad económica es la agropecuaria. En este sentido, las materias primas que se obtienen en estas zonas luego son enviadas a las ciudades, donde se procesan y se consumen.

**Artículo 3º. Componentes de Atención.** La atención integral prioritaria en situación de emergencia vital para la primera infancia se entiende como el conjunto de acciones intersectoriales que el Estado tendrá que brindar de manera inmediata, para garantizar lo más pronto posible la menor afectación al desarrollo integral de los niños y niñas por causas ambientales y sanitarias prevenibles, a través de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.

El Estado establecerá los siguientes componentes básicos de atención:

- A. **Atención prioritaria en salud:** involucra estabilización de la situación de enfermedad que

pueda presentar el niño o niña, acceso a vacunación inmediata cuando lo requiera y demás acciones que se requieran para proteger la vida del menor. Esta respuesta debe ser dada en cuestión de 6 horas, una vez identificada la situación y manteniendo al menor bajo observación por un mes o hasta que se dé por superada la situación.

**B. Educación Inicial prioritaria:** el Estado atenderá de manera inmediata y de acuerdo con el contexto de atención con modelos educativos flexibles; para ello se permitirá adelantar de manera prioritaria la instalación de sedes provisionales de trabajo con la primera infancia, así como se podrán habilitar modelos de acompañamiento domiciliario en las zonas en que se requiera. Los modelos propuestos de educación inicial han de responder a los referentes técnicos del país al respecto. En cualquier caso, este componente habrá de ofrecerse máximo a los dos meses de identificada la situación de emergencia vital.

**C. Ambientes Adecuados y seguros:** La Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural, habrá de revisar y mejorar los ambientes donde los niños y niñas en situación de emergencia vital se desarrollan, de manera inmediata teniendo como plazo máximo un mes para su adecuación; además, se levantará la información relacionada con los factores de riesgo ambientales y comunitarios que generan la emergencia vital para la primera infancia, y a partir de ello presentar y ejecutar un plan de mitigación de los mismos. El plan incluirá el mejoramiento de los espacios en un tiempo máximo de 3 meses identificada la alerta.

**D. Corresponsabilidad:** la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural ha de garantizar en las condiciones de emergencia vital, un trabajo articulado con las familias que tienen niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y dicho trabajo implicará procesos de formación reflexiva sobre el cuidado y crianza, así como tendrá en cuenta los contextos para el desarrollo de ese trabajo psicosocial con las familias.

**E. Talento Humano:** el Estado procurará al máximo que la atención integral a la primera infancia en situación de emergencia vital en las zonas rurales sea realizada por profesionales en las áreas determinadas en el plan de acción que la Comisión de Monitoreo Vital haya dispuesto; así mismo propenderá porque su vinculación laboral sea desde el Estado y con las garantías plenas de trabajo digno y decente, directo con el Estado colombiano. En el caso de zonas donde no se encuentre el personal, se deberá garantizar un monitor profesional que de manera

permanente cualifique al resto del personal en territorio.

**Artículo 4°. Integrantes.** La Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural estará integrada por:

- Un delegado(a) del Presidente de la República.
- Viceministro(a) de Educación Preescolar Básica y Media o un delegado(a) del despacho del Ministro de Educación Nacional.
- Funcionario(a) encargado de los Planes de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional.
- Viceministro(a) de Protección Social o un delegado del Ministro de Salud.
- Viceministro(a) de Vivienda o un delegado del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Un delegado(a) del Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Alto Consejero(a) Para el Posconflicto o un delegado(a).
- Director(a) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Delegado(a) del Director del Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 5°. Funciones:** De acuerdo al objeto misional de las entidades que conforman esta Comisión, es preciso que cada institución aporte lo necesario para garantizar la vida de los niños que se encuentren en situación de emergencia vital.

Serán funciones de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural:

- Construir, monitorear y articular la información de indicadores de estadísticas vitales de la primera infancia de las zonas rurales y rurales dispersas de todo el país en relación con la garantía de derechos de los niños y niñas.
- Organizar la priorización de alertas y respuesta institucional articulada en los territorios identificados.
- Producir informes quincenales de control de la situación con mecanismos de prevención y atención inmediata que deberán socializarse con la Coordinación, Articulación y Gestión Intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre creada en por la Ley 1804 de 2016.
- Controlar la respuesta institucional en términos de la oportunidad de la respuesta y pertinencia e impacto de esta con el fin de cumplir con los componentes básicos mencionados en la presente ley.

**Artículo 6°. Licencia de Protección al Desarrollo Integral de la Primera Infancia.** Créese la Licencia de Protección al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, la cual corresponde a un estudio previo que debe realizarse antes de

cualquier proyecto de impacto ambiental en las zonas rurales.

En dicho estudio se han de analizar las condiciones de riesgo para el desarrollo integral de la primera infancia y en dado caso su plan de mitigación. El estudio tendrá que ser aprobado por el ICBF y la licencia sería otorgada solamente a aquellos proyectos cuyo impacto en el desarrollo integral de la primera infancia sea mitigable y no presenten afectación en la garantía de derechos de los niños y niñas.

**Parágrafo 1°.** Esta licencia deberá ser reglamentada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en acompañamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural.

**Parágrafo 2°.** Ninguna obra de desarrollo rural podrá realizarse sin contar con la licencia de protección del desarrollo integral de la primera infancia.

**Artículo 7°. Financiación:** El Gobierno nacional estará encargado de proyectar y garantizar los recursos para la implementación y funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Monitoreo Vital de la Primera Infancia Rural de manera consistente con el Marco Fiscal y el Marco de Gasto a Mediano Plazo, garantizando recursos para la protección de la niñez que se encuentra en situación de emergencia vital.

**Artículo 8°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los honorables congresistas,

Aquí vive la Democracia

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Según el Informe Unicef Colombia 2015, uno de cada diez niños en el país sufre de desnutrición crónica; de los 932.000 nacimientos anuales, cerca del 9% de los menores nacen con un peso inferior a 2500 gramos, uno de los principales riesgos para la mortalidad de recién nacidos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Informe UNICEF Colombia 2015 pág. 7 <https://unicef.org>

Dentro del mismo informe, sobre educación rural, esta entidad reporta que las zonas afectadas por el conflicto componen el 40% de la población que no va a la escuela, lo que aporta a la cifra del 12% de analfabetismo nacional rural<sup>2</sup>.

De la Unicef, en el Informe de 2016, sobre la Situación de la Infancia en Colombia, también se encuentra que los niños nacidos en familias de bajos recursos representan un poco más del 34% de la población afectada dentro del indicador de pobreza multidimensional<sup>3</sup>, realidad que afecta todas las áreas de desarrollo de los infantes.

En Colombia, cada entidad según su misionalidad registra información, pero hoy día no existe ninguna instancia que además de producir datos, actúe de forma articulada cuando existen casos de emergencia vital en zonas rurales. Por ejemplo, en materia de salud, la estadística del porcentaje de nacidos vivos con bajo peso, que define gran parte de las probabilidades de mantener la vida de los menores, registró a 2016 el 9,1%<sup>4</sup> y aunque la Ley 1806 de 2016 intenta utilizar un enfoque interdisciplinar y transversal desde la institucionalidad, no se ha logrado atender a tiempo a todos los niños que muestran señales de riesgo por desnutrición, tanto así que en 2018 se han presentado 145 casos de muerte probable por y asociada a desnutrición para su clasificación final según la información a la primera semana de julio del Boletín Epidemiológico del Instituto Nacional de Salud<sup>5</sup>.



[org.co/sites/default/files/informes/unicef-informe-anual-nuevo.pdf](https://unicef.org.co/sites/default/files/informes/unicef-informe-anual-nuevo.pdf)

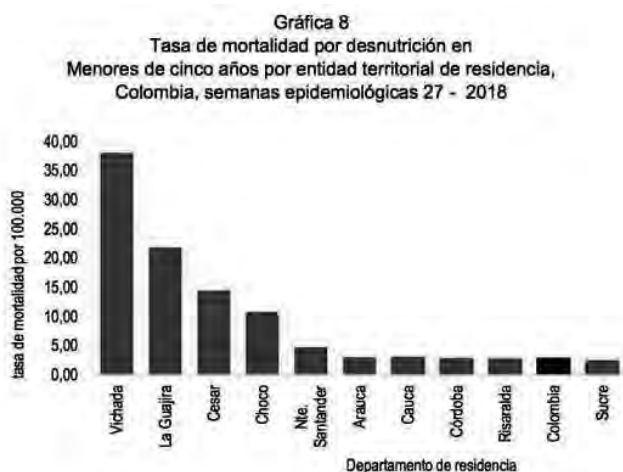
<sup>2</sup> Informe UNICEF Colombia 2015 pág. 13 <https://unicef.org.co/sites/default/files/informes/unicef-informe-anual-nuevo.pdf>

<sup>3</sup> Informe UNICEF Colombia 2016 página 6.

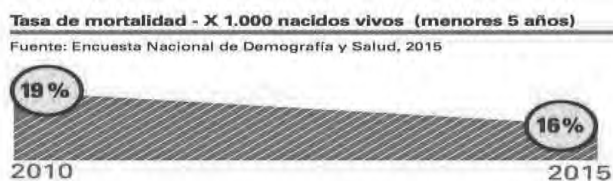
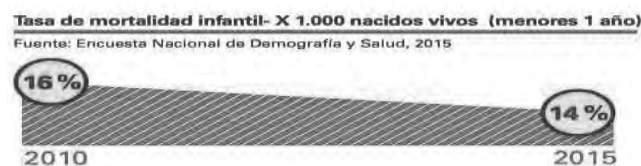
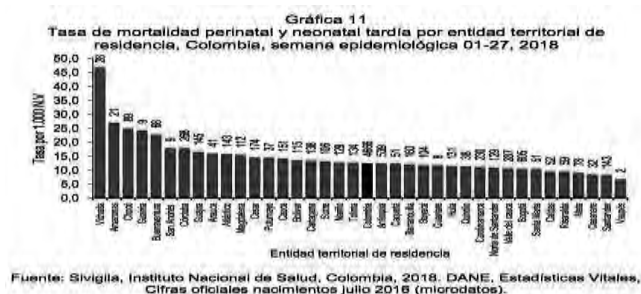
<sup>4</sup> DANE Estadísticas vitales 2016.

<sup>5</sup> Boletín Epidemiológico julio 2018 <https://www.ins.gov.co/buscador- eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet% C3% ADn% 20epidemiol% C3% B3gico% 20semana% 2027.pdf>

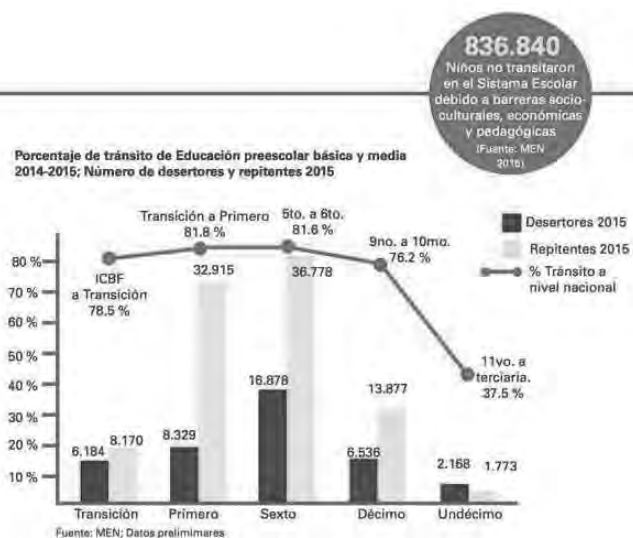




Aunque a partir de la aplicación de políticas públicas de atención a primera infancia, los indicadores han mejorado respecto a lo que se registró en 2010, las cifras de desprotección a la niñez siguen siendo preocupantes: la tasa de mortalidad perinatal y neonatal tardía nacional es de 12,3 muertes por 1.000 nacidos vivos<sup>6</sup>, la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos menores de un año era a 2015 del 14%<sup>7</sup> y la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos menores de cinco años era a 2015 del 16%<sup>8</sup>. A pesar de estas alarmantes cifras, no existe ningún mecanismo articulado desde el Estado que tenga el mandato de atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas; por tanto, se conoce la condición de salud de los niños, pero no se cruza esta variable con el acceso a programas del ICBF o de educación primaria, ni con un estudio sobre las condiciones del hogar en el que habita el menor.



En materia de educación, quien reporta la información es el Ministerio de Educación Nacional. Para 2016, por ejemplo, informó que 836.840 niños y jóvenes, presentaron barreras socioculturales, económicas y pedagógicas que impidieron la continuidad de sus estudios, registrando un porcentaje del 21,5% de desertores y repitentes durante el trámite que realizan los niños que pasan de estar en hogares del ICBF al grado de Transición y del 19,2% de los niños que dan el paso de Transición a Primero de Primaria<sup>9</sup>. Este proyecto considera que cada niño que abandona el sistema educativo, queda por fuera del monitoreo que puede hacer la institucionalidad, dejándolo en una situación de vulnerabilidad alta. Hoy no existe manera de cruzar los datos de deserción en primera infancia, con otras variables, que muestran por ejemplo, las condiciones de la vivienda en las que habita el menor y su estado de salud; sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional ha reportado que la mayor deserción se da en zonas rurales y rurales dispersas.



<sup>6</sup> Boletín Epidemiológico julio 2018 pág 10 <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%20C3%ADn%20epidemiol%20C3%B3gico%20semana%2027.pdf>  
<sup>7</sup> Informe UNICEF Colombia 2016 página 6 Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015 página 7.  
<sup>8</sup> Informe UNICEF Colombia 2016 página 6 Encuesta Nacional De Demografía y Salud 2015 página 7.

<sup>9</sup> Informe UNICEF Colombia 2016 página 6 Ministerio de Educación Nacional página 9.

vital de la primera infancia que preserve la vida de los menores, dando prioridad para su atención. Dicha comisión tendrá por misionalidad organizar la respuesta intersectorial nacional regional y local de manera inmediata para la prevención y atención a la primera infancia en condiciones de emergencia vital.

El sentido propuesto para la comisión es evitar las sucesivas muertes y alteraciones en el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia en las zonas rurales donde se hayan identificado alertas colectivas, mucho más teniendo en cuenta que al 1° de abril de 2017, según reporta la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier hecho victimizante supera el 32%, la mayoría se convirtió en víctima mientras ocupaba un territorio rural en zonas de conflicto.

#### Antecedentes

Desde su promulgación en 1991, la Constitución Política de Colombia ha priorizado a la niñez como grupo poblacional en la atención brindada por el Estado, señalando en su artículo 44 que “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”<sup>10</sup>.

La ONU adoptó el 20 de noviembre de 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño, y Colombia ratificó dicha Convención mediante la Ley 12 de 1991; a su vez, la Constitución Política de Colombia adoptó los lineamientos de la Convención incluyendo un catálogo de derechos de los niños y otorgándoles un estatus superior frente a los derechos de los demás.

Complementariamente el 8 de noviembre de 2006, se dictó en Colombia la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Dicha norma establece como finalidad “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento

a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”.<sup>11</sup> Señala también que “el Estado desarrollará políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia”, y en el artículo 29 que habla sobre la integralidad del desarrollo en la primera infancia, define esta como el rango comprendido entre los cero y los seis años de edad, reconociéndolos como sujetos titulares de derechos impostergables, como la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial, debiéndose garantizar en el primer mes de vida la identificación mediante el registro civil.

Dentro de la normativa más reciente se estableció la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia, denominada “De Cero a Siempre”<sup>12</sup>. Dicha norma fue creada con el propósito de establecer las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

Las instituciones han comprendido que la ruta más eficaz para la atención a la niñez, es el trabajo intersectorial y de esta manera en 2017 se generaron tres normas adicionales que buscan proteger los derechos de la infancia, la primera, la Ley 1822 de 2017 que amplía el periodo de licencia de maternidad, la Ley 1823 de 2017 que crea las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en Entidades Públicas Territoriales y Empresas privadas, por último se modificó el Decreto 1084 de 2015 referido al Seguimiento y Evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

Por otra parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, señala la importancia de brindar atención integral a la primera infancia, teniendo en cuenta criterios como la cobertura universal con atención integral a la primera infancia y modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.

<sup>11</sup> Ley 1098 de 2006, artículo 1°.

<sup>12</sup> Ley 1804 de 2016.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia.

Atentamente,

Atentamente,

Feliciano Valencia,  
 Alexander Lopez  
 Leon Fredy Muñoz  
 Antonio Sanguino  
 Fabian Diaz  
 María José Pizarro  
 Julián Gallo C.  
 Gustavo Bolívar  
 Iván Cepeda  
 Gustavo Petro  
 Julián Gallo C.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 06 de 2018, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Gustavo Bolívar, Alexander López, Feliciano Valencia, Alberto Castilla, Antonio Sanguino, Iván Cepeda, Gustavo Petro, Julián Gallo C.*; honorables Representantes *Ángela María Robledo, Fabián Díaz, León Fredy Muñoz, Luis Alberto Albán, Ómar Restrepo, María José Pizarro* y otras firmas ilegibles.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, *por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas*, 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 los honorables Senadores *Gustavo Bolívar, Alexander López, Maya, Feliciano Valencia Medina, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Francisco Petro Urrego, Julián Gallo*

*Cubillos*; honorables Representantes *Ángela María Robledo, Fabián Díaz Plata, León Fredy Muñoz Lopera, Luis Alberto Albán Urbano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, María José Pizarro, David Racero* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Bogotá, D. C. 20 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

**Asunto: Radicación de Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.***

Respetado Secretario General:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho, para que se inicie el trámite legislativo respectivo, el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Por los honorables Congresistas,

Por los honorables congresistas:

Alexander Lopez  
 Gustavo Bolívar  
 Omar Gutiérrez  
 Fabian Niaz  
 9 petro

Felipe Valencia  
 Juan López  
 Víctor Simón Simón  
 Daniel Rueda  
 María Piedad Brander

AQUÍ VIVIMOS LA DEMOCRACIA

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2018 SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibida en el territorio nacional la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación, sociedad o esquema legal que permita, contenga o encubra prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. Tampoco se permitirá la contratación a través del contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en ningún sector de la economía nacional público o privado.

Esta prohibición incluye todas las actividades y modalidades de enganche laboral que afecten los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes y que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación

de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

**Parágrafo 1°** A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetarán la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.

**Artículo 2°.** A los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante cooperativas de trabajo asociado, contratistas, operadores o mediante contratos sindicales para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.

Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.

El Gobierno nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo cooperativas de trabajo asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo disponen la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las cooperativas de trabajo asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMLMV) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

**Artículo 4°.** El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008, *por medio de las cuales*

se crea las sociedades simplificadas por acciones quedará así:

**Artículo 1°. Constitución.** La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.

**Artículo 5°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.**

**Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción promulgación.**

De los honorables Congresistas,

ARTICULO 6. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción promulgación.

De los honorables congresistas.



Alexander López  
Custavo Bolívar  
Ormar Martínez  
Victoria Sandino Simanca  
David Riquero  
Mauricio José Bracamonte  
Feliciano Valencia  
Johánairo Cárdenas  
Jaime R. Cabezas  
Luis López  
Iván Gudiño

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

El Congreso de la República con la Ley 456 de 1998, pretendió darle un marco conceptual y una estructura orgánica al sector solidario de la economía colombiana, pero en ese propósito también incluyó a las Cooperativas de Trabajo Asociado “CTA”, sobre las cuales configuró la posibilidad de convertirlas en entidades de intermediación laboral, que permiten a algunos empleadores birlar la Constitución y la ley laboral para lucrarse de manera irregular.

Esto a pesar de que el 27 de agosto de 2004 mediante la CIRCULAR CONJUNTA NÚMERO 0067, el Gobierno nacional en ese momento a través del MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL - SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA precisó la distinción entre los servicios que pueden prestar las Empresas

de Servicios Temporales (EST) y las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA).

Esta decisión obedeció en su momento, al hecho de que bajo la figura de Trabajo Asociado se vienen constituyendo una gran cantidad de cooperativas y precooperativas para desarrollar inapropiadamente su objeto social, ofreciendo actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales o para operar como Agrupadoras en Salud, situación contraria a lo dispuesto en la Ley 79 de 1988 y Decreto número 468 de 1990; Ley 50 de 1990, Decretos números 024 de 1998, 503 de 1998, 1703 y 2400 de 2002.

Posteriormente en el 2008 el Congreso de la República, aprobó la Ley 1233, cuyo objetivo era obligar a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, a responder por los aportes a la seguridad social y los parafiscales de sus asociados, pero ante todo a ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas CTA, pero el fenómeno no se logró contener y hasta en los escenarios internacionales se habla del “dumping laboral” que realiza Colombia a través del uso indebido de estas entidades denominadas como cooperativas. Las organizaciones sindicales y de trabajadores las han denunciado como instrumentos de los empleadores para no cumplir con lo dispuesto en la ley laboral y los tratados suscritos por el Estado colombiano con la OIT, mientras que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha declarado que las cooperativas de trabajo asociado no pueden usarse para ocultar el contrato “realidad” definido en el Código Laboral Sustantivo que subyace a este tipo de contratación.

Ante esta situación le corresponde al Congreso de la República actuar y en consecuencia, el objeto de este proyecto de ley es saldar de una vez por todas las cuentas que esta figura (y sus posteriores desarrollos en materia del *outsourcing* como manifestación extrema de las teorías más recientes de la administración de empresas y el “management”) ha generado en nuestro ordenamiento jurídico, proponiendo su eliminación como modelo de contratación laboral, a fin de separar claramente la actividad solidaria cooperativa (cuya esencia es la ausencia de ánimo de lucro), de la actividad laboral, cuyo propósito es la contratación de mano de obra por parte del empleador, a cambio de un salario o sueldo a favor del trabajador, con el propósito de que realice una actividad bajo condiciones de subordinación y en un espacio-tiempo determinado.

A esto se le suma que si bien el Gobierno nacional ha venido implementando medidas en este sentido, como es el caso del Decreto número

2025 del 8 de junio del 2011 “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010*”; estas medidas resultaron insuficientes en tanto que no definen sobre la fase de transición que debe acompañar un verdadero desmonte del sistema de intermediación laboral construido a partir de las “CTA”. Y no se diseñan aún medidas que verdaderamente garanticen que el final de las cooperativas de trabajo asociado no signifique el deterioro aún mayor de las condiciones laborales de los trabajadores vinculados mediante esta figura cooperada y que podrían recaer en formas de intermediación laboral aún más gravosas o en la situación de verse despedidos sin justa causa con ocasión de esta reglamentación.

### **Una figura jurídica contraria Constitución**

Las cooperativas de trabajo asociado se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, objetivo que se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las cooperativas de trabajo asociado se han convertido en una forma de explotación laboral por debajo de los derechos consagrados en la norma superior.

Según el artículo 3° de la Ley 79 de 1988, el acuerdo cooperativo es un contrato que se celebra entre un número plural de personas con el objetivo de crear una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben desarrollarse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las cooperativas de trabajo asociado las siguientes: (i) asociación voluntaria y libre, (ii) igualdad de los cooperados, (iii) ausencia de ánimo de lucro, (iv) organización democrática, (v) trabajo de los asociados como base fundamental, (vi) desarrollo de actividades económico sociales, (vii) solidaridad en la compensación o retribución, y (viii) autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado:

*“Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores estos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa*

*materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Solo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente”<sup>1</sup>.*

Es decir que en cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se sometan a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en los estatutos, gozan de autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

Así es como idealmente funciona una CTA, pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por fortuna, la Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

“En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor

<sup>1</sup> Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000.

poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó; (ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros”<sup>2</sup>.

De estas sentencias de la Corte se puede concluir que la empresa cliente de la cooperativa de trabajo asociado, tiene la potestad de determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se van a desarrollar las actividades laborales contratadas y goza de la facultad de definir la forma en la que se va a realizar el pago por los servicios prestados, de manera que resulta claro que las “CTA”, y las empresas a las cuales les prestan el servicio de intermediación laboral, actúan ambas como empleadores de los trabajadores, quienes lejos de tener una relación horizontal con los actores, presentan un vínculo de subordinación que está regulada por la legislación laboral y no por las normas del sector solidario.

Al respecto y conforme a la manera como se desvirtúa la relación laboral a partir de la instrumentalización del modelo cooperativo y formas afines de vinculación de trabajadores se señala lo siguiente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614 de 2009 que regula el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS en el sector oficial y que refrenda en su fallo la prohibición de celebración de vinculaciones laborales para el ejercicio de funciones de carácter permanente en el sector público a partir de las distintas formas de intermediación laboral incluyendo las cooperativas de trabajo asociado;

“Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como: i) la voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho, en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada. ii) la finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de

prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral”.

Tal es la situación que se ha venido presentando en el último periodo, en el cual a pesar de los múltiples compromisos suscritos por el Gobierno nacional y la puesta en marcha de la legislación mencionada, que obliga a desmontar el sistema de intermediación laboral soportado en la figura de las Cooperativas de trabajo asociado, se siguen presentando notorias inconsistencias en el proceso de desmonte de este proceso, que sigue en esencia implementándose, recurriéndose en muchos casos, a nuevas figuras de hecho, creadas con el propósito de mantener el fenómeno de intermediación o recreando la misma a partir de tipos como el caso del contrato sindical, que ya existen en el ordenamiento jurídico.

Es así como se hace urgente intervenir y legislar en materia de controlar la creación de figuras como los operadores logísticos, los contratistas, el outsourcing, las Sociedades anónimas simplificadas, la figura de los proveedores de servicios, en sectores productivos, en el suministro de materias primas esenciales y de demanda permanente, en las tecnologías de la información y las comunicaciones, en la agro industria, en los servicios públicos domiciliarios, en fin, en toda una serie de sectores de la economía nacional en los cuales ha venido floreciendo la tercerización laboral con perjuicio evidente de lo dispuesto por las leyes laborales vigentes.



Según publicación de la revista *Portafolio*, los estudios especializados hechos en Estados Unidos ponen al país en el año 2013 y 2014 entre los 30

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

del *outsourcing* a nivel mundial, especialmente en el servicio de BPO e ITO (Business process management).

*“Colombia es la joya escondida del outsourcing en Latinoamérica”, enfatiza un estudio de la firma Tholons, contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que define al país como una nación atractiva para las empresas que contemplan, a corto y medio plazo, la internacionalización de servicios BPO, una industria que ha crecido más del 60 por ciento, en los últimos cuatro años. Sin ir muy lejos, hoy existen más de 2.600 empresas de software, servicios de Tecnologías de la Información (TIC) y BPO que tienen presencia en el país, de las cuales 11 son españolas.*

*“Este sector, del que forman parte operadores de call centers y empresas de tecnologías de la información y software sitúa a Colombia como el tercer país de Latinoamérica en ventas de TIC”. “Pero de los call centers y contact centers o de los servicios básicos de voz, la industria ya está pasando a puntos mucho más sofisticados como el de Offshoring en Tecnologías de la Información (ITO), el de Offshoring en Procesos Empresariales (BPO) y el Offshoring en Procesos del Conocimiento (KPO), que hoy generan unos 120 mil empleos”.*

De tal forma, que lo que se propone es avanzar sobre la legislación vigente, teniendo como referente no solamente aquellas disposiciones que regulan sobre las cooperativas de trabajo asociado sino sobre el fenómeno de la tercerización en su conjunto y en particular, se trata de fortalecer lo dispuesto en la Ley 1429 del 2010 que en su artículo 63 establece lo siguiente;

*“El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.”*  
**Artículo 63 de la Ley 1429.**

Es el caso en el sector Salud, en el cual a pesar que la Corte Constitucional desde el año 2009 mediante la Sentencia C-614, confirmada por las Sentencias C-690, C-901 de 2010 y C-171 de 2012, estableció que las actividades o funciones permanentes del Estado deben ser ejecutadas por personas que deben estar vinculadas en las plantas de personal respetando todos los derechos laborales establecidos en la ley y en los convenios de la OIT para su caso, se siguen adoptando medidas tendientes a burlar dicha disposición mediante la reciente proliferación de

los llamados Contratos Sindicales en el Sector Salud. Con los cuales se viene desnaturalizando a las organizaciones sindicales colocándolas como intermediarios laborales con descuentos al trabajador “sindicalizado” que en promedio ascienden al 15% del valor del contrato del trabajador;

Es así como a través de la figura del contrato sindical en este caso se ha venido igualmente desconociendo lo señalado en la Ley 1438 que legisló en contra de la tercerización laboral en el sector salud y que obligó en su momento a la formalización laboral en el sector. La norma precitada establece lo siguiente;

*Artículo 103 Ley 1438 de 2011. Contratación del personal misional permanente. El personal misional permanente de las Instituciones públicas Prestadoras de Salud no podrá estar vinculado mediante la modalidad de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral, o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.*

Durante el periodo 2011 al 2012 el archivo Sindical del Ministerio del Trabajo reportó la inscripción de 379 organizaciones sindicales nuevas pertenecientes al sector salud a nivel nacional; 101 de ellas creadas en el año 2012. Se trata de más de 100 sindicatos, organizados por los empleadores y por quienes eran los dueños de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el sector para asumir a la manera de un relevo, los contratos de intermediación laboral que estaban asignados a las CTA.

Por más de 20 años se desnaturalizó a las cooperativas, ahora se quiere hacer lo mismo con los sindicatos, para que hagan de intermediarios laborales y de los servicios públicos; es el caso, por ejemplo, de la CTA Coensalud, hoy Sindicato Darser, uno de los más grandes del sector salud con 1.100 trabajadores en Antioquia, entre enfermeras, auxiliares de enfermería, instrumentadores quirúrgicos, camilleros, nutricionistas, terapeutas respiratorios, etc. Desde el 11 de junio de 2011 cambió su razón social a sindicato, al que de un día para otro trasladó a todos sus trabajadores. Hasta hace poco solo prestaba servicios a la IPS Universitaria, pero recientemente también extendió sus servicios a un hospital de Barranquilla, donde cuenta con 1.006 empleados.

Afiliando forzosamente a más de 50.000 trabajadores de la salud a estos nuevos sindicatos y operadores en salud, para falsear los compromisos sobre formalización laboral, aspecto que ha sido avalado por el Gobierno



como sucedió con la Circular número 042578 del 22 de marzo de 2012 suscrita por el Ministro del Trabajo y la Ministra de Salud que terminó reconociendo estas maniobras.

Tan es así, que la Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 2014 señaló que “la llamada tercerización *se utiliza* para evadir las obligaciones laborales y esconda verdaderos contratos realidad para desarrollar las funciones o labores que le son propias para cumplir su objeto social”. (Cursiva fuera de texto).

En el caso del sector portuario, la Escuela Nacional Sindical reportó en su informe del año 2015 sobre la crítica situación de tercerización laboral en los puertos entregados en concesión en Colombia y en los cuales ha florecido la tercerización laboral que se originó en la Cooperativas de trabajo asociado y que ha migrado a nuevas formas de burlar la ley y establecer nuevas formas de enganche laboral ilegal;

#### **“Sector portuario: tragedia laboral que no cesa**

El de los puertos colombianos es uno de los casos que mejor describe la ineficacia de la actuación estatal en materia laboral. Hace 4 años la situación en los puertos estaba dominada por la intermediación laboral ilegal. Para 2011 la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta contaba con 537 trabajadores directos (20% mujeres) y 2.500 indirectos. Es decir, solo el 21.4% de los trabajadores tenía un vínculo laboral directo, mientras el otro 78.5% se enganchaba mediante CTA y otras formas de “prestación de servicios”. Tal situación se replica en los otros puertos del país, y aún en peores condiciones.

Las consecuencias de tan agresiva intermediación laboral son más que evidentes: exclusión del Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones, riesgos laborales), ausencia de pago de horas extras, vacaciones, parafiscales, licencias de maternidad, y así un largo etcétera. Por otra parte, una ingente masa de trabajadores portuarios solo tiene contrato “de palabra” por semanas, días e incluso horas.

Cuanto la intermediación laboral mediante el uso de las CTA fue prohibida, pero solo para ser reemplazadas por nuevas y “creativas” figuras de intermediación, como las SAS y las Empresas de Servicios Temporales. En últimas, cambios meramente cosméticos”<sup>3</sup>.

El mismo informe de la Escuela Nacional Sindical nos señala una situación igualmente caótica para el caso de la industria de la floricultura, que también hace parte de los

compromisos explícitos del Plan de Acción laboral suscrito entre los Presidentes de Colombia y los Estados Unidos. Al respecto señala el informe de la ENS.

“Los más de 180.000 personas que prestan su fuerza de trabajo en el sector floricultor (el 60% mujeres) son víctimas de una salvaje explotación económica por parte del empresariado, que en parte lo justifica por la coyuntura económica de los últimos años, como la revaluación del peso, que afectó de manera importante los beneficios del sector, que exporta el 95% del total producido.

Es importante anotar que cuando la tasa de cambio es favorable a los exportadores de flores, como ocurre en este 2015, ello no se traduce en mejora en los ingresos y los derechos laborales de los y las trabajadoras. En parte se debe a la hiperproductividad que se les exige a los trabajadores de las 7.500 hectáreas cultivadas en flores en la Sabana de Bogotá. Esto a pesar de que los déficits que las empresas reportaron por la revaluación del peso fueron subsidiados por créditos del Estado, los cuales tenían como cláusula la permanencia de la mano de obra en condiciones legales.

Para lograr tal hiperproductividad de la mano de obra las empresas echaron mano de una masiva tercerización laboral. En los años 90 fue por el sistema de contratistas; en la década pasada mediante las CTA, y ahora mediante Empresas de Servicios Temporales y SAS. En todos los casos ocurre lo mismo: a las y los trabajadores les hacen “exámenes de desempeño”, que consisten en que deben trabajar una o dos semanas, que no se les remunera, con lo cual las empresas obtienen una importante cantidad de trabajo gratuito”<sup>4</sup>.

Ahora bien, no ha sido ajeno el Consejo de Estado a esta realidad, en ese sentido, en la sentencia que declaró la nulidad de los numerales 4 y 6 del artículo 2.2.3.2.1. del Decreto Reglamentario número 1072 de 2015 señaló que la tercerización laboral “no ha sido definida expresamente por la legislación colombiana”. Es decir, que existe actualmente un vacío legal que necesita con urgencia ser llenado.

Recientemente, en el mes de junio de 2017, la OIT realizó visita especial de seguimiento al país, para evaluar la situación laboral y sindical de los colombianos. En su informe publicado en julio de esta anualidad, enfatiza el estado de las libertades sindicales, la intermediación laboral ilegal, el incremento de los pactos colectivos en detrimento de la negociación colectiva, las funciones del Ministerio del Trabajo, la violencia antisindical

<sup>3</sup> ESCUELA NACIONAL SINDICAL INFORME 2015.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

y la impunidad, entre otros temas contemplados en las recomendaciones que hizo la Comisión de Alto Nivel en 2011.

Entre los diferentes aspectos se puede destacar que:

#### **Intermediación con Cooperativas de Trabajo Asociado:**

*Recomendación:* “Renovar la legislación e implementar medidas para poner fin a la intermediación laboral por parte de las CTA y todos los otros obstáculos en la legislación y en la práctica al ejercicio de la asociación y la negociación colectiva”.

*Cumplimiento:* Tras la expedición de la Ley 1429 de diciembre 2010, han decrecido las CTA. En 2009 se crearon 1.538 CTA, en el 2016 no se creó ninguna. Sin embargo, en las entidades de salud del sector público las CTA se reemplazaron por los contratos sindicales; en el sector privado se suplieron con sociedades por acciones simplificadas (SAS), entre otras; figuras estas que también obstaculizan el derecho de asociación y negociación colectiva. Por fortuna el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el Decreto número 583, que autorizaba la intermediación laboral con cualquier figura.

#### **Pactos Colectivos:**

*Recomendación:* “Acciones efectivas en la legislación y en la práctica, que garanticen que los pactos colectivos no serán usados para obstaculizar el ejercicio del derecho de asociación y la negociación colectiva”.

*Cumplimiento:* En vez de decrecer, el número de pactos colectivos aumentó y creció en cobertura. En 2011 se firmaron 170 pactos, que cobijaron a 38.420 trabajadores; en 2015 fueron 215, que cobijaron unos 100 mil. En cuanto a sanciones por el uso ilegal de pactos, de los 50 casos que registra el Ministerio, el 40% aún está en averiguación preliminar, y solo 7 empresas fueron sancionadas: BBVA, Bavaria, Lindalana, Papelsa, Comercial Nutresa, Abocol y Pelpac, con \$64 millones cada una. Multa tan baja que no tiene efectos disuasivos. De esa manera, hoy tenemos que la mayoría de casos de negociación colectiva se concentran en pactos colectivos y contratos sindicales. En 2015, de cada 100 convenios colectivos en los sectores público y privado, 73 fueron contratos sindicales, 19 convenciones colectivas y 8 pactos.

#### **Estado de la inspección laboral:**

*Recomendación:* “Mayores esfuerzos para fortalecer la inspección del trabajo. Imponer sanciones efectivas frente a los actos de discriminación, incluida la prevención en casos

de despidos e intimidaciones, y que se cuente con procedimientos efectivos, accesibles y expeditos para los casos que deban ser remediados”.

*Cumplimiento:* En 2011 el Ministerio de Trabajo contaba con 410 inspectores, en octubre de 2016 tenía 830, más del doble, pero su efectividad deja mucho que desear. Mientras que en 2010 se hicieron 24.631 inspecciones administrativas, en 2015 hubo 9.066 visitas, y en 2016, con una planta de inspectores duplicada, solo se adelantaron 1.063 visitas. También se encontró que el Ministerio no impone sanciones a los empleadores que violan la libertad sindical. En el 76% de los casos se niega el derecho, se archiva o se declara incompetente.

La creación del Ministerio del Trabajo ha generado muchas expectativas, pero hasta la fecha no se ha avanzado de forma real en el desarrollo de mecanismos reales y efectivos de política pública para garantizar realmente los derechos contractuales y convencionales de los trabajadores. El Ministerio en su corta trayectoria y por falta de una política pública de transición ha terminado avalando una serie de mecanismos que preservan de manera improvisada un contexto propicio para la intermediación laboral, (tanto en el sector público como el privado) y que contradicen el espíritu y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia existente en la materia; así ha sucedido con la preservación de las Cooperativas de trabajo asociado mediante distintas figuras neoempresariales, tales como las empresas “espejo” (operadores - intermediarios que impiden relaciones laborales directas entre empleadores y empleados), los contratos sindicales, las Sociedades anónimas simples y los pactos colectivos que han venido relevando a las cooperativas de trabajo asociado para negar relaciones laborales regulares y el derecho a la negociación colectiva en el último periodo para más de 300 mil trabajadores “excooperados” en sectores tales como palma de aceite, azúcar, minas, puertos, flores y el sector salud oficial. Lo cual se hace posible ante la falta de instrumentos legales que definan con claridad el final de estas figuras y la regularización de estos contingentes de trabajadores tercerizados.

Ante el avance de las distintas formas de la tercerización laboral en el país, la demanda por nulidad simple constitucional de la Central Unitaria de Trabajadores ante el Consejo de Estado en contra de la expedición del Decreto número 583 del 2016 por parte del Ministerio del Trabajo, destaca en su texto con respecto a las cifras de trabajadores tercerizados en el país, la

existencia de más de tres millones de trabajadores tercerizados.

*“En Colombia desde los años 90 se estimuló el uso de formas ambiguas y disfrazadas de vinculación para encubrir la relación laboral, constituyendo violación de derechos laborales. Para 2015 la proporción de trabajadores sometidos a relaciones laborales ilegales es del 17,3%, es decir, en Colombia hay 3.813.880 trabajadores en situación de relaciones laborales ilegales, 351.680 más de los que había en 2011. De acuerdo con la Gran Encuesta de Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).*

*Esta situación ha sido duramente objetada tanto a nivel nacional por las organizaciones representantes de trabajadores, especialmente entre las centrales sindicales, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), como por organismos internacionales como la OIT por medio de sus órganos de control y a través de las Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia; la Organización para Cooperación y el Desarrollo OCDE, y la Unión Europea”<sup>5</sup>.*

La denuncia de la Central Unitaria de Trabajadores en contra del Decreto 583 igualmente destaca los compromisos convencionales contraídos por Colombia ante distintas organizaciones internacionales en la materia.

*“MISIÓN ALTO NIVEL DE LA OIT 22-28 febrero 2011: Llevar a cabo acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las cooperativas de trabajo asociado, así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negociación colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas”.*

*“OCDE: Revisar diferentes contratos atípicos del mercado laboral para evitar abusos y promover la formalización. En particular, monitorear de cerca los contratos a través de empresas de servicios temporales y prohibir el mal uso de contratos civiles que socavan los derechos laborales de los trabajadores involucrados”.*

*“HOJADERUTA DE DERECHOS HUMANOS Y LABORALES CON UE (RESOLUCIÓN 2628) 13 junio 2012: Eliminación de los Pactos Colectivos u otras medidas que ignoran y/o niegan a los trabajadores sus derechos sindicales o los beneficios de una relación laboral directa”.*  
**CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES**

<sup>5</sup> DEMANDA POR NULIDAD SIMPLE DECRETO 583 DE 2016, Central Unitaria de Trabajadores.

*DE COLOMBIA (CUT) Personería Jurídica No. 01118 de abril 13 de 1987 ITUC CSI IGB”<sup>6</sup>.*

Con ocasión de esta demanda en el mes de marzo de 2017 el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente el Decreto Reglamentario 583, que autorizaba a las empresas públicas y privadas tercerizar actividades laborales (incluso las misionales permanentes) mediante cooperativas, contratos sindicales, SAS, entre otras modalidades de contratación tercerizada.

Según el Consejo de Estado, con el Decreto 583 el Gobierno excedió los límites que le impuso la Ley 1429 del 2010, que rige el tema de la tercerización laboral. Por eso decidió la suspensión provisional de este decreto reglamentario, mientras prepara una resolución de fondo.

De tal suerte que queda vigente la norma contenida en el artículo 63 de la Ley 1429 del 2010, que dice que la tercerización laboral es ilegal cuando en una empresa pública y/o privada se vincula personal para el desarrollo de actividades misionales permanentes a través de un proveedor, o cuando se vincula personal de una forma que afecte los derechos laborales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

El Gobierno nacional, a través de su Ministerio de Trabajo, ha reconocido en el caso de las Cooperativas de trabajo asociado que además no es política oficial su prohibición como mecanismo de vinculación laboral, tan solo su adecuación a los nuevos marcos legales, que las prescriben para ciertos casos. Lo cual ha permitido que gracias a la interpretación jurídica de la Ley 1429 de 2010 “De Primer Empleo” y la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, las llamadas CTA sobrevivan de forma precaria en sectores tales como el sector Salud, aquel de la Palma de Aceite y el sector del Transporte aéreo, en particular en grandes aerolíneas que expresan una posición dominante en el sector del transporte aéreo. En este sentido, apenas se estaría recolectando información en torno a la situación de aquellos que aún subsisten como trabajadores cooperados, sin que, a la fecha, se hayan tomado medidas concretas gubernamentales para controlar este fenómeno ni la fase de transición de más de 1.2 millones de estos trabajadores (cifra oficial) a un contrato regular de trabajo. Para el caso del sector oficial, por cada servidor público con una vinculación oficial al nivel central del Gobierno existen 1.7 servidores públicos vinculados mediante mecanismos de intermediación laboral, que aún

<sup>6</sup> *Ibidem.*

a la fecha, no se han regularizado al interior del propio Estado<sup>7</sup>.

El Gobierno nacional igualmente reconoce que la regularización de estos puestos de trabajo en el sector privado corresponde a la iniciativa de las empresas, lo cual se presta para una serie de abusos y desviaciones de poder con aquellos trabajadores que desempeñándose como trabajadores misionales y permanentes bajo esquemas de intermediación laboral quedan hoy básicamente en manos de la autonomía de la voluntad de sus empleadores (tanto en el sector público y privado) para formalizar su relación laboral, sin mayor control gubernamental ni amparo legal en materia de la salvaguarda de sus derechos adquiridos por mérito del contrato realidad, causado en estos casos.

A esto se suma el mensaje contenido con la expedición del Decreto 583 de 2016 por parte del Ministerio del Trabajo de la actual administración Santos y que ha sido rechazado por las organizaciones sindicales más representativas del país por no haber sido concertado con los trabajadores y por contener una orientación que permite reducir lo que son claras conductas y fenómenos de tercerización ilegal del trabajo proscritas actualmente por las leyes laborales en meros indicios que admiten la prueba en contrario que podrían conducir al aval administrativo de prácticas que podrían ser formalmente legalizadas y que niegan la existencia del contrato laboral formal y su exigibilidad. Lo que nos ubica en una suerte de contra reforma laboral que modifica el orden público laboral y que invierte la carga de la prueba sobre el extremo del empleado y a favor del empleador, revirtiendo la tendencia a proteger en materia legal a la parte más vulnerable de la relación laboral y los principios de primacía de la realidad sobre la formalidad que favorecen al operario.

La Recomendación número 198 de la organización Internacional del Trabajo (OIT) supera el criterio de la subordinación jurídica y basa la aplicación del derecho del trabajo en el principio de la realidad, o sea, en la forma en que se ejecuta el trabajo, superando así las debilidades del criterio de la subordinación jurídica.

Las consideraciones de esta Recomendación expresan que

*...Considerando que la protección de los trabajadores constituye la esencia del mandato de la Organización Internacional del Trabajo, y de conformidad con los principios establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios*

*y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, y el Programa de Trabajo Decente;*

*Considerando las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación; Observando que hay situaciones en las cuales los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho...*

Y recomiendan a sus Estados parte que

10. *Los Miembros deberían promover métodos claros para ofrecer orientación a los trabajadores y los empleadores sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo.*
11. *A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de:*
  - (a) *admitir una amplia variedad de medios para determinar la existencia de una relación de trabajo;*
  - (b) *consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios, y*
  - (c) *determinar, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes.*
12. *A los fines de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, los Miembros pueden considerar la posibilidad de definir con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo, por ejemplo, la subordinación o la dependencia.*
13. *Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios podrían figurar los siguientes:*

<sup>7</sup> Cifras del Ministerio de Trabajo.

- (a) *El hecho de que el trabajo se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y*
- (b) *El hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.*

A este tipo de escenarios que debe atender el ordenamiento jurídico es que responde este proyecto en consideración del Congreso de Colombia y que busca definir de forma clara el debate sobre la informalidad laboral en pro de la salvaguarda de los derechos de los trabajadores colombianos y su régimen jurídico contractual bajo las limitaciones a la autonomía de la voluntad de las partes, que deben acompañar esta materia y tratando de acompasar la realidad con los principios que rigen el derecho laboral.

Una decisión de desmontar este sistema de intermediación necesita de un consenso que necesariamente conduce a su consumación en una norma legal discutida y aprobada por el legislador, quien representa de forma comprensiva a la sociedad y quien es quien debe asumir el desenlace de esta discusión y la formulación de una política pública; legislando y ordenando no solamente el final del sistema cooperado como forma de contratación laboral sino además previendo las consecuencias y los escenarios futuros para los trabajadores bajo estos esquemas informales en todas sus variantes, quienes deberán ser contratados mediante las disposiciones de orden laboral y administrativo vigente, que no desconozcan los derechos de

los asalariados y que finalmente los inserten en el marco de relaciones estables, conforme lo establece el ordenamiento jurídico para el caso del trabajo asalariado.

*“En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales”<sup>8</sup>.*

**El presente proyecto de ley está conformado por seis artículos que se refieren en su orden a;**

Su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de cooperativas de trabajo asociado estableciendo que el personal requerido por las empresa públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales no podrá vincularse a través de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Por eso, la norma expresamente señala que a partir de su promulgación queda prohibida en el territorio nacional la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral.

Evitando con ocasión de esta prohibición que grandes conglomerados corporativos pretendan que procesos industriales consustanciales a la operación productiva, comercial o de servicios a gran escala sean considerados no misionales y con ello se habiliten procesos irregulares de enganche de trabajadores mediante las mencionadas formas de intermediación laboral.

Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación, el proyecto de ley establece que a los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna cooperativa de trabajo asociado se les aplicará el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, sobre los derechos laborales,

<sup>8</sup> Corte Constitucional C 614 de septiembre de 2009.

y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación laboral.

El proyecto no desconoce la realidad actual y por eso establece una transición que facilite la aplicación de la norma al ordenar que las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas que hayan suscrito contratos comerciales con cooperativas de trabajo asociado podrán continuar con ellos hasta la fecha de su terminación, pero no podrán prorrogarlos en virtud de la intermediación laboral y contarán con un plazo de 180 días para darlos por terminados y proceder a la contratación laboral directa, tal como lo establece el Código Laboral colombiano.

De la misma manera, el proyecto de ley elimina las salvedades existentes en la Ley 1258 de 2008 “Por medio de las cuales se crean las sociedades por acciones simplificadas” a cargo de los accionistas de este tipo de empresas, a quienes se eximía de las obligaciones laborales y tributarias en que incurrieran estas entidades.

Lo cual constituía un alto riesgo para trabajadores enganchados bajo este tipo de figura mercantil, quienes podrían eventualmente ver frustradas sus acreencias con sus empleadores, al carecer la empresa de suficiente respaldo patrimonial para responder por sus obligaciones y eximirse legalmente a sus socios de la responsabilidad de asumir las mismas. En el actual proyecto, se garantiza en todo caso, las obligaciones laborales a cargo de las llamadas empresas SAS, quienes al no contar con los activos suficientes para pagar estas deudas, apelarían al patrimonio de sus socios, tal como sucede en estos casos, en el régimen legal de las sociedades colectivas, evitándose que las empresas por acciones simplificadas se conviertan en un refugio para desconocer las acreencias laborales.

Para que la norma no vaya a quedar sin fuerza, el proyecto incluye sanciones por su incumplimiento, señalando expresamente que el Ministerio de Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMLMV) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Las CTA, que hasta el momento tenían un régimen especial debido a que sus asociados son al mismo tiempo dueños, trabajadores y gestores (lo que les permitía no tener un contrato de trabajo y no estar regidas por el código laboral), desaparecen del ordenamiento jurídico laboral, porque son contrarias a la Constitución y se erigieron en instrumentos para violar la ley laboral y se habían convertido en el blanco de críticas por parte de los sindicatos tanto del país como del exterior, que las acusan de pauperizar el trabajo y

de intermediar labor para descargar a las empresas de sus obligaciones.

De los honorables Congresistas,

De los honorables congresistas,

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ..., se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 07, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Alexánder López, Alberto Castilla, Gustavo Bolívar, Griselda Lobo, Feliciano Valencia, Iván Cepeda, Victoria Sandino, Gustavo Petro* y los honorables Representantes *Jhon Jairo Cárdenas, Ómar Restrepo, Fabián Díaz, María José Pizarro* y otras firmas.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral*, 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 los honorables Senadores *Alexánder López Maya, Gustavo Bolívar, Griselda Lobo Silva, Feliciano Valencia Medina, Iván Cepeda Castro, Victoria Sandino Simanca Herrera, Gustavo Francisco Petro Urrego* y los honorables Representantes *Jhon Jairo Cárdenas Morán, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Fabián Díaz Plata, María José Pizarro, David Racero* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la

Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONTENIDO

Gaceta número 541 - martes 24 de julio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

### PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 04 de 2018 Senado, por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 05 de 2018 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.....	18
Proyecto de ley número 06 de 2018 Senado, por medio de la cual se garantiza la atención integral prioritaria a la primera infancia en situación de emergencia vital en zonas rurales y rurales dispersas. ....	22
Proyecto de ley número 07 de 2018 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral. ...	27

