



## Senador Jorge Enrique Robledo

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2017

Doctor  
MANUEL GUILLERMO MORA  
Presidente de la Comisión Quinta  
Senado de la República

Referencia: informe de ponencia negativa para el proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado No. 009 de 2017 Cámara, *Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones.*

Atento saludo.

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, paso a realizar la ponencia para el segundo debate al proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado No. 009 de 2017 Cámara, *Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, con las siguientes consideraciones:

### 1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado No. 009 de 2017 Cámara, *Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, en adelante se llamará el proyecto de ley o la ley sobre adecuación de tierras, es de autoría de los señores ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior y tiene origen en el procedimiento legislativo especial, por tanto, fue discutido en su primer debate en Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado.

El objetivo del proyecto de ley es regular y orientar el servicio público de adecuación de tierras, en donde el cambio principal es fomentar la presencia de operadores privados quienes administrarán la infraestructura. Bajo esta lógica se está aplicando al servicio de adecuación de tierras una política similar a la de los servicios públicos domiciliarios, donde el eje de la política ha sido establecer medidas vía formulas tarifarias y disposiciones sobre la administración que incentiven la presencia de grandes capitales privados, en especial de origen extranjero. Esta forma es de común uso en el servicio de agua potable y saneamiento básico, donde el Estado realiza las inversiones, que no pasan a propiedad del operador, quien necesita que se mantengan las responsabilidades estatales como propietario ante las eventualidades y riesgos que tiene estas infraestructuras.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68  
Bogotá, D.C.



## **Senador Jorge Enrique Robledo**

La reforma propuesta por el gobierno nacional cubrirá a los distritos de riego; distritos de drenaje; distritos de riego, drenaje y protección de inundaciones; y a los distritos de drenaje y protección contra inundaciones. En este sentido introduce una transformación del papel de las asociaciones de usuarios de los distritos, quienes, aunque mantendrán la propiedad sobre el distrito, en algunos casos, o se harán propietarios de aquellos distritos públicos, podrán entregarle la administración y operación del distrito a un operador privado especializado. ¿Por qué no transferir la propiedad de la infraestructura al operador privado? Porque ningún operador privado tiene interés alguno en adquirirla. La operación es el negocio. Es de bajas inversiones, alto movimiento de dinero y de fácil obtención de rentabilidades en el corto plazo.

En tal sentido, el principal objeto del proyecto de ley es modificar el servicio público de adecuación de tierras en relación con la administración y operación. Según la Ley 41 de 1993, artículos 20 y 22, son las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras las encargadas de administrar, operar y mantener los distritos, tarea que le pueden delegar a un tercero. La ley en cuestión busca permitir la inclusión de operadores privados especializados, a quienes se les otorgarán las garantías para recuperar las inversiones que hagan y que mediante la concesión o las denominadas APP (Alianzas Público Privadas) sean quienes manejen los distritos. Es meter un nuevo actor que hoy no existe en este servicio: el operador-intermediario, quien presionará por que se le aumente la tasa de ganancia. Así es el caso de los servicios públicos domiciliarios, en donde se han definido fórmulas tarifarias que les permiten a los propietarios de estas empresas obtener tasas de ganancia que definen a esos mercados como mercados en competencia, cuando la realidad dice que son o monopolios naturales o mercado oligopólicos. El gran poder del operador-intermediario le permite capturar a las autoridades encargadas de emitir la regulación que reglamenta las tarifas del servicio, en contra de los intereses del consumidor, en este caso, del agricultor usuario de los distritos de adecuación de tierras.

Cómo efecto de la privatización de los servicios públicos domiciliarios se ha dado un aumento de las tarifas por encima de la inflación, permitiendo que el excedente del consumidor sea capturado por el operador-intermediario. Una transferencia de rentas desde el consumidor hacia el oferente del producto sin que esto se vea reflejado en la calidad del producto o servicio. Incluso existen casos donde las empresas, Electricaribe o Codensa, reciben subsidios del gobierno y no modernizan la infraestructura de la manera debida, otra forma de capturar los excedentes del consumidor y las rentas públicas. Se da, entonces, el típico comportamiento del cazador de rentas.

La nueva organización institucional deja el diseño de la política exclusivamente en cabeza de voceros de entidades del gobierno nacional y les reduce la representatividad a las distintas organizaciones de productores agropecuarios. La potestad para definir las tarifas y el régimen sancionatorio para operadores especializado y usuarios de los distritos de adecuación estará en cabeza del MinAgricultura, configurando otro nuevo caso en donde el Ejecutivo despoja de la reserva legal al Legislativo. Esta es una medida antidemocrática que les quita a los agricultores o a parte de ellos, la posibilidad de expresar sus opiniones en alguna instancia legalmente decretada y lo reduce a su poder de lobby ante el gobierno, una visión distorsionada y restringida, por decir lo menos, de la democracia representativa y

**AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA**

Cra. 7 No. 8-68  
Bogotá, D.C.

## **Senador Jorge Enrique Robledo**

participativa. Así se está violando lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política que define que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.”

El proyecto de ley en comento establece además que el medio para alcanzar una efectiva prestación del servicio público de adecuación de tierras será la sostenibilidad financiera y la recuperación de las inversiones tanto públicas como privadas vía tarifas. Esto en las obras de infraestructura de control del ciclo del agua, un asunto de costos crecientes. Esta lógica devendrá en un crecimiento de las tarifas por encima del aumento de los ingresos de los productores, empujando una transferencia de la propiedad de las tierras al interior de los distritos, desde los productores de menor capacidad económica hacia los de mayor capacidad. En tal sentido será una medida que fomentará la profunda desigualdad del campo colombiano.

La ley de adecuación de tierras introduce en este sector de la infraestructura la lógica de las APP, en pleno desarrollo en otras áreas. En el caso de las vías se han visto dos efectos: que los riesgos financieros siguen siendo asumidos por el Estado en favor de un operador-intermediario y que la búsqueda de altas tasas de retorno en estos proyectos de infraestructura encarece excesivamente la operación y el acceso a los servicios que estas prestan. En las vías 4G, por ejemplo, además de los incumplimientos y casos de corrupción transnacional como el de Odebrecht, se ha identificado que a causa de las APP el número y costo de los peajes se eleva, facilitando que unos pocos privados con vínculos con el gran sistema financiero se apropien de las rentas públicas y privadas. Implementar las APP en la construcción y operación de los distritos de adecuación de tierras irá en contra del derecho a acceder de parte de los agricultores más débiles y de la eficiencia en el servicio.

Otro elemento de la ley de adecuación de tierras son las tarifas de uso, a las cuales no se les define ningún mecanismo de progresividad. Lo único que se hace es dividir las en el componente fijo y el variable (de acuerdo con el tamaño del predio y el uso de agua), más no, como sucede en otros servicios públicos, establecer que la tarifa debe obedecer a criterios de progresividad, los cuales se encuentran también relacionados con los ingresos y algún tipo de estratificación del usuario.

Esta ley define tres tipos de operadores de los distritos de adecuación de tierras: La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), organismos ejecutores (léase operador-intermediario especializado) o las asociaciones de usuarios. Los operadores-intermediarios especializados, como sucede en el servicio público de agua para los hogares, son fuente de encarecimiento del servicio, a quienes, también por la experiencia en todos los servicios públicos, se les garantiza el cobro de tarifas que les dan tasas de ganancia de mercados en competencia perfecta, cuando son monopolios naturales. Estas medidas excluyen del servicio a los usuarios de menor tamaño por cuenta de las tarifas y a los de mediano, una fuente de traslado del excedente del productor.

Y los distritos públicos serán privatizados, mediante el traspaso de la propiedad a los usuarios actuales. La medida promoverá un cambio de la propiedad de los usuarios actuales a otros de mayor tamaño,



## **Senador Jorge Enrique Robledo**

quienes a raíz de su capacidad económica desplazarán a los propietarios tradicionales. El encarecimiento del servicio por la vía del operador-intermediario especializado sacará de los distritos a los agricultores de mayor debilidad.

### 2. Análisis del proyecto de ley sobre adecuación de tierras

Colombia cuenta con 1,14 millones de hectáreas adecuadas para riego, 7 por ciento del área con potencial para adecuar. Las cuales como lo ha expresado la Cepal y el DNP en su informe sobre adecuación de tierras para la Misión para la Transformación del Campo (<http://bit.ly/2rc5Ro8>), señala que estas tierras no cuentan con “ordenamiento productivo, ni del territorio, ni de cuenca. El mayor porcentaje de área ha sido ejecutado por el sector privado, el cual corresponde al 61%.” Esta proporción dista con la de otros países, en donde las tierras adecuadas para riego llegan a la mitad o más de toda la tierra arable. Estados Unidos 56%, Brasil 77%, España 74%, Rusia 57%, Sur África 77%, Australia 38%, Canadá 65%, Cora 59%, Alemania 98%, Israel 99%, y Reino Unido 100%.

En Colombia existen 837 distritos de adecuación de tierras con algún tipo de inversión del Estado. Los distritos de adecuación de tierras construidos por el Estado son administrados por las asociaciones de usuarios o por el Estado y “para los sistemas privados solo en algunos casos existe asociación al frente de esta actividad, porque en general son sistemas prediales individuales en su mayoría.” El Estado tiene aún en propiedad quince distritos de mediana y gran escala, de los cuales seis se encuentran directamente administrados por el INCODER y nueve administrados por las asociaciones de usuarios a través de contratos de administración, y tiene la propiedad de sesenta y cuatro distritos de pequeña escala los cuales son operados en su totalidad por la asociación de usuarios a través de la figura de administración. A ocho asociaciones de Usuarios les fue entregada la propiedad de los distritos de adecuación de tierras de mediana y gran escala.

Algunas áreas de beneficio de los distritos de riego, drenaje, control de inundaciones, lograron convertirse en núcleos productivos, caso los distritos, del Tolima, Huila, Magdalena, Huila, Boyacá, Valle y Norte de Santander, con una producción considerable, la problemática generalizada en el sector de precios, costos de los insumos, carencia de infraestructura para la producción y comercialización, no acceso al crédito y las crecientes importaciones de productos agropecuarios, han impedido un mayor o alto aprovechamiento del distrito.

Señala la Cepal y el DNP que la “historia muestra que el aprovechamiento de la infraestructura de un distrito de adecuación de tierras se da de acuerdo con la actividad productiva que se adelante, sin embargo, en muchos casos la acción actividad productiva no va de la mano con la eficiencia en la prestación del servicio. Los planes agropecuarios realizados para la ejecución de los proyectos de adecuación de tierras y que fueron construidos por el Estado difieren de la realidad productiva y de acceso a mercados, estos se tuvieron en cuenta como aspectos para dimensionar obras.”

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68  
Bogotá, D.C.

## Senador Jorge Enrique Robledo

Los problemas asociados a los distritos de riego van desde problemas de administración, altos costos del servicio de energía eléctrica, altas deudas de los usuarios, problemas de mercado de los productos sembrados, falta de mantenimiento de la infraestructura, pobreza o crisis económica de los usuarios, baja tecnificación predial, infraestructura incompleta, corrupción, maquinaria obsoleta, ausencia de infraestructura vial, hasta la ausencia de información relacionada con adecuación de tierras. Dice al respecto la Cepal-DNP: “no se tienen cifras, ni información espacial, ni estadísticas que permitan análisis del proceso de adecuación de tierras, no existe un inventario real de proyectos y de los distritos y sistemas de adecuación de tierras en el país, se carece de información sistematizada, para la toma de decisiones, no se tiene claro ni el número de distritos, ni de áreas de producción, ni cifras que permitan análisis de la dinámica de los distritos de adecuación de tierras.”

Las labores de conservación en los distritos de mediana y gran escala que administran las asociaciones de usuarios dependen del presupuesto de administración, operación y mantenimiento y en muchos casos este no se proyecta con los costos reales acordes con un programa de conservación periódico y de acuerdo a las especificaciones de las obras, la conservación en muchos casos va quedando rezagada. Problema que se explica por la falta de capacidad económica de los agricultores y porque el gobierno nacional ha venido, desde hace 25 años, reduciendo los mecanismos de protección en frontera para facilitar el ingreso de productos extranjeros que reemplazan la producción y a los productores agrarios nacionales. A todo lo anterior se suman lo relacionado con las malas políticas de planificación territorial, explicadas fundamentalmente por la pobreza de los entes territoriales.

Los diagnósticos del gobierno nacional en los asuntos sobre adecuación de tierras sintetizan los problemas en temas administrativos (falta de capacidad gerencial) y en la mala gestión del suelo y del agua. Según el gobierno los problemas son de índole microeconómico y no macroeconómico. Partiendo de este marco, entonces, suena lógico plantear una medida administrativa como solución a la falta de adecuación de tierra para riego, drenaje y control de las inundaciones. Sin embargo, los principales problemas del campo se originan en la política macroeconómica, la cual ha estado signada por la promoción de las importaciones de productos agrarios subsidiados, un manejo cambiario con sesgo antiagrario y la promoción de fenómenos especulativos con el precio de la tierra que le quitan competitividad a la agricultura. Sin una modificación de las medidas macroeconómicas la decisión de introducir al operador-intermediario privado en la operación de los distritos de adecuación de tierras se convertirá en otra fuente de apropiación del excedente del productor.

Como viene sucediendo con las decisiones estratégicas del Estado colombiano, son los organismos internacionales lo que definen la política. En este caso vuelve a aparecer la OCDE (Revisión de las políticas agrícolas, 2015, <http://bit.ly/2oyv9zw>) como el ente que dicta los lineamientos generales de los asuntos agropecuarios, con énfasis único en el libre comercio y sus TLC. Dice este organismo:

“El país está dotado de buenos recursos acuíferos y de tierras, pero necesita adoptar una serie de acuciantes reformas estructurales para acelerar las mejoras de la productividad y de la competitividad, y para facilitar la explotación de las oportunidades de exportación proporcionadas a través de los tratados de libre comercio de Colombia. El objetivo de Colombia

## Senador Jorge Enrique Robledo

de impulsar su sector agrícola está además estrechamente relacionado con la reforma del sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales.”

“Incrementar la inversión en infraestructuras de riego y mejorar la supervisión regulatoria sobre el abastecimiento, uso y almacenamiento del agua. Se necesita una mayor cobertura de riego y el reacondicionamiento de los sistemas existentes, al tiempo que deben implantarse políticas que generen incentivos para la inversión en el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras de riego. Estas medidas deberían verse apoyadas por un régimen regulatorio más eficaz en materia de abastecimiento, almacenamiento y uso de agua en el sector agrícola, que respalde la coordinación institucional. Asimismo, se necesita una evaluación de las tendencias a largo plazo en la demanda de agua dentro del sector agrícola que proporcione una base para las inversiones futuras en infraestructuras de riego.”

Colombia tiene un pésimo desempeño en relación con la tenencia de tierra con riego y drenaje. Estamos muy lejos de otras naciones que tienen políticas económicas con un fuerte respaldo al sector primario. El modelo de privatización del servicio público de adecuación de tierras, ¿cambiará la situación actual?, ¿permitirá que en forma creciente más agricultores tenga drenaje e irrigación? La privatización de todos los servicios públicos, y el que motiva la presente ponencia no es la excepción, ha sido una vía para trasladar el excedente del consumidor y del Estado hacia grandes capitales con vínculos con la banca trasnacional.

Tierra arable, drenada y con irrigación  
Varios países. Datos en millones de hectáreas

País	Total de tierra arable	Tierra con irrigación (aspersión y micro irrigación)	Part. Tierra con irrigación	Área drenada total	Part. Tierra drenada total
Estados Unidos	173,2	139,8	56,5%	57,5	27,4%
Brasil	66,9	44,78	77,3%	1,08	1,61%
España	24,9	26,8	73,7%	0,3	1,2%
Rusia	192,6	25,5	56,6%	4,78	2,48%
Canadá	67,5	6,89	65,4%	9,46	14%
Sur África	18	12,8	77%	0,06	0,41%
Australia	384,56	10,4	48,2%	2,17	4,89%
Italia	13,2	13,81	57,1%	5,3	40,1%
Alemania	12,13	5,3	98%	4,9	40,4%
Israel	0,38	2,3	99,6%	0,1	26,32%
Reino Unido	6,05	1,11	100%	4,65	76,9%
Colombia	11,3	1,08	7%	0,23	6,65%

Fuente: Comisión Internacional de Riego y Drenaje, <http://bit.ly/2rr98zy>



## **Senador Jorge Enrique Robledo**

Los costos de la adecuación de tierras son una vieja discusión en la materia. Diferentes evaluaciones muestran que Colombia tiende a ser más costosa que otros países. Esto refleja la diversidad de la geografía colombiana, la baja investigación agropecuaria en ciencia y tecnología y la dosis de corrupción que no falta en el país como sucedió con Agro Ingreso Seguro, programa que terminó, no aumentando la competitividad del campo, sino como un beneficio para familias con vínculos con el alto gobierno y que sin ninguna acreditación o sin poner en riesgo su capital, recibían subsidios gubernamentales. La corrupción colombiana en materia de tierras expresa una antigua sentencia de Hernán Echavarría Olózaga quien desde la década del cincuenta del siglo XX explicó cómo la tierra en el país era vista como un bien de especulación y no de producción. Cualquier mejoramiento en el manejo del ciclo del agua para una tierra es fuente de ganancias inmobiliarias.

Los distritos de riego en funcionamiento en forma reiterada le han solicitado al gobierno aumentar los subsidios a las tarifas de los servicios que se prestan en los distritos, como el de la energía eléctrica, pero la decisión del gobierno de Juan Manuel Santos es reformar la legislación vigente para permitir que empresas multinacionales puedan ingresar como intermediarios en negocios agrarios donde, a raíz de las garantías estatales, el riesgo se les reduce a casi cero, mientras el agricultor continúa cargando todos los riesgos.

En los distritos de adecuación de tierras y sistemas que funcionan por bombeo el costo de la energía representa más del 40 por ciento de los costos de operación de la totalidad de costos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM). Y aunque existe un subsidio en los costos de energía, sin el cual los costos de tarifas representarían el 70 por ciento del presupuesto, esta materia no hace parte del análisis del proyecto de ley. No se ha realizado una revisión de las tarifas de energía para los distritos de adecuación de tierras, ni evaluación de impacto por la aplicación del subsidio. El pago de la tasa por uso del agua le corresponde al que administre el distrito de adecuación de tierras; en los costos de AOM se incorpora este valor, para las asociaciones de mediana y gran escala. Se tiene inquietud por parte de las asociaciones de usuarios por la aplicación de la fórmula para el cálculo de la TUA, debido a que esta es exponencial y hacia futuro podría implicar un porcentaje alto de los costos de producción, ya que esta se les debe cargar a los usuarios del distrito, no se ha realizado un análisis en detalle de su implicación. En los distritos de pequeña escala no se elabora presupuesto de AOM, se establecen unas cuotas para arreglos menores y pago del fontanero, sin un análisis de las necesidades de mantenimiento periódico, por lo cual el deterioro de los mismos es acelerado, son muy pocos los que realizan el análisis respectivo para mantener su operatividad. Esto problemas la introducción del operador-intermediario se agravarán en razón a la cuota que este cobrará y la tasa de ganancia que le exigirá al gobierno para poder ingresar al negocio.

El modelo de administración de los distritos de adecuación de tierras bajo el esquema de recuperación de inversiones y de las APP no le es útil la economía agraria que necesita la pequeña y mediana irrigación. En relación, por ejemplo, a un pedido reiterado de Federriego como los subsidios a las tarifas de energía eléctrica, el proyecto de ley en cuestión o no mencionada nada o plante medidas insuficientes. Estas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8-68  
Bogotá, D.C.



## **Senador Jorge Enrique Robledo**

tarifas, como las tasas por uso del agua o incentivos diferentes al ICR para todo aquel que haga adecuación de tierra con requisitos especiales, quedarán bajo las reglamentaciones de la ley que realice el Ministerio de Agricultura.

### 3. Proposición

En vista de lo expuesto, doy ponencia negativa al proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado No. 009 de 2017 Cámara, *Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, y les solicito a la Plenaria del Senado de la República hundir la iniciativa legislativa.

Atentamente;

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República