ADR
Agencia de Desarrollo Rural
¡Cosechando progreso!

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 01 de junio de 2021

Al responder cite este Nro.
20212100018363

PARA: César Augusto Castaño Jaramillo, Secretario General

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20216100012343 - Solicitud de concepto aplicación artículo 4 y 5 de la Ley 56 de 1981.

Cordial saludo,

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicita a esta dependencia *"un concepto jurídico que permita a la Secretaría General resolver los interrogantes que más adelante se transcriben, relacionados con el pago del beneficio que debe asumir la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, en atención a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 56 de 1981, como propietaria de los Distritos de Adecuación de Tierras y Proyectos Estratégicos Nacionales"* y con base en las mesas de trabajo llevadas a cabo entre la ADR y la Alcaldía del municipio de Toca, los días 23 y 30 de abril, así como el 7 de mayo de la presente vigencia, esta Oficina Jurídica procede a dar respuesta a sus cuestionamientos en los siguientes términos:

1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución,

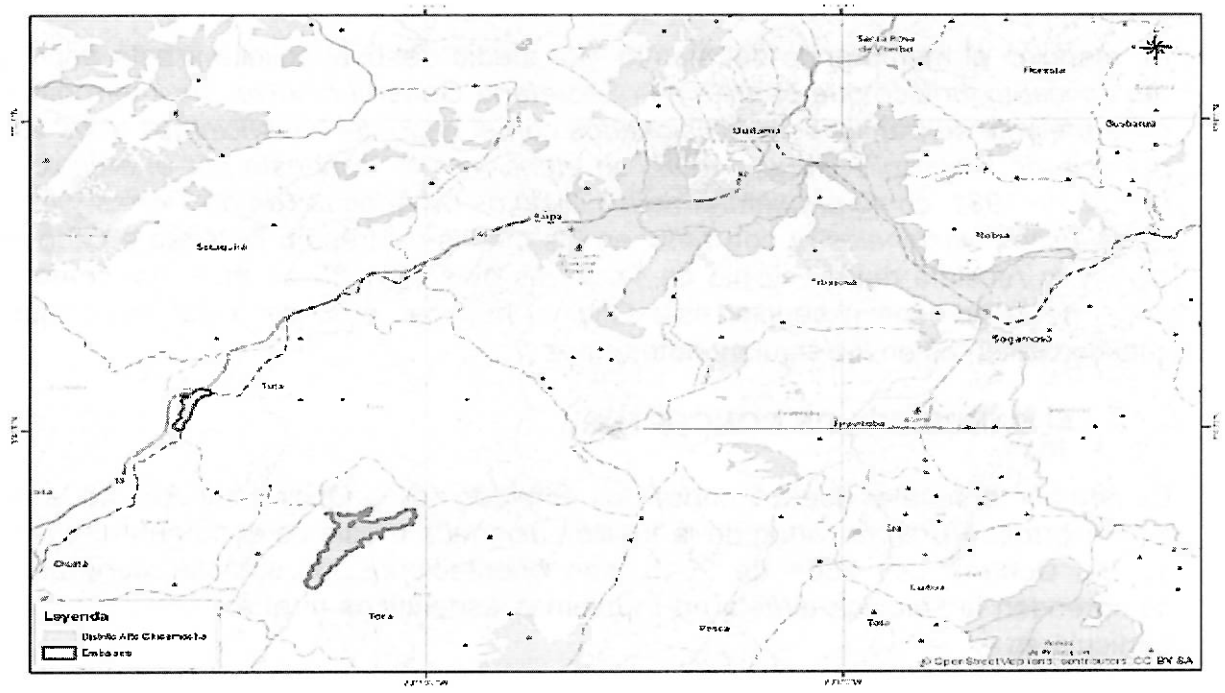
ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

2. ANTECEDENTES

De acuerdo con información que aparece publicada en la página web de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA-, la zona de influencia del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba y su infraestructura ocupan parte de los municipios de Paipa, Duitama, Tibasosa, Nobsa, Sogamoso, Santa Rosa y Firavitoba.

La construcción de las obras de este distrito se remonta al año 1945[1] cuando ELECTROAGUAS construyó un sistema de drenaje para la explotación de los valles que llevan el mismo nombre y en 1990 el HIMAT terminó la construcción de la represa, entrando en operación en el segundo semestre del mismo año.

Tal y como se observa en la imagen, el municipio de Toca se encuentra localizado al sur del área de influencia del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Alto Chicamocha y Firavitoba y en él está ubicado el embalse LA COPA, que surte de agua al Distrito aguas abajo.



[1] https://usochicamocha.com.co/historia-del-distrito/

La alcaldía del municipio de Toca, radicó en la ADR mediante oficio No. 20216100016311, de fecha 18 de marzo de 2021, solicitud de cobro persuasivo, a través de la cual pone en conocimiento la existencia de una obligación pecuniaria que se generó desde el momento de la *constitución de las obras hasta la fecha*, por valor de DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS ($2.941.081.760), con fundamento en los artículos 4 y 5 de la Ley 56 de 1981.

3. FUNDAMENTOS LEGALES

El fundamento legal de la solicitud de concepto que nos ocupa, es la Ley 56 del 01 de septiembre de 1981 "*Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras*", concretamente lo regulado en los artículos 4 y 5.

En lo que respecta al artículo 4, el legislador le atribuye a las entidades propietarias de las obras públicas de generación eléctrica y acueductos, así como de sistemas de regadío, la obligación de reconocer anualmente a los municipios en cuya jurisdicción existen estas obras, las siguientes obligaciones:

a. **Pago de la compensación por impuesto predial, la cual se genera por el cambio de naturaleza jurídica que tienen los inmuebles una vez son adquiridos para la ejecución de las obras anteriormente señaladas**.

b. Pago del impuesto predial de los inmuebles sobre los cuales existan edificios y viviendas permanentes que, pertenecen a las entidades propietarias de estas obras, exceptuando presas, estaciones generadoras u otras obras públicas, así como tampoco sus equipos.

Dicha obligación, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado[2], tiene como finalidad reconocer al municipio una suma por lo dejado de percibir a título de impuesto predial, por los terrenos adquiridos para la construcción de obras de energía eléctrica, presas y estaciones generadoras sobre las que no recae el gravamen según lo dispuesto por el artículo 4 de la citada Ley 56.

[2] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero Ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014) *Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03660-01(18611) Actor: EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN Demandado: MUNICIPIO DE GUATAPE*

Por su parte el artículo 5, establece una obligación de carácter anticipado a cargo de las entidades propietarias de estas obras, que deben hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona en que se ejecutaron las obras y que pagarán, **por una sola vez**, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios.

Esta obligación, que como lo establece la norma que la consagra, corresponde a un beneficio a favor de las entidades territoriales, se paga por una sola vez, en dos momentos diferentes, así:

a. A más tardar en la fecha de apertura de la licitación de las obras civiles principales, un primer contado equivalente al 50% de la suma total de los avalúos catastrales de los predios que haya adquirido y programe adquirir la entidad propietaria según el estudio socio-económico de que trata el artículo 6º. de esta ley.

b. El 50% restante se irá pagando a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran.

Por su parte, el artículo 34 ibídem, determina el momento a partir del cual es aplicable dicha obligación, clasificándola como de cumplimiento anticipado, así:

> ***ARTÍCULO 34.-*** *Las disposiciones de esta Ley se aplicarán, en lo pertinente, a las obras que estén en construcción al entrar en vigencia.*
>
> *Pero aquellas obligaciones de cumplimiento anticipado a que se refieren los artículos 5 y 6 y que por efectos del tiempo no fuere posible cumplir en las oportunidades previstas, deberán cumplirse dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta Ley.*
>
> ***PARÁGRAFO.-****Lo dispuesto en el ordinal a) del artículo 4 de esta Ley, sobre compensación de impuesto predial, es aplicable, a partir de su promulgación, a favor de los municipios en cuya jurisdicción existen las obras a que esta disposición se refiere.*

Las obligaciones contenidas en los artículos 4º literal a) y 5º de la Ley 56 de 1981, citadas en precedencia, tienen por objeto mitigar los efectos regresivos que en materia tributaria sufren los municipios en los cuales se construyen entre otras, obras riego y regulación de ríos y caudales.

Decretos Reglamentarios

En ejercicio de su potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió dos decretos para la cumplida ejecución de la Ley 56 de 19981:

a. Decreto 2024 de 1 de julio de 1982 *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 56 de 1981."*

Analizado el contenido de esta reglamentación se evidencia que en el capítulo II, se hace referencia expresa a los artículos 4 y 5 de la Ley 56 de 1981, en lo relacionado a obras públicas de generación eléctrica, difiriendo la regulación de las obras de acueducto y sistemas de regadío, a la expedición de otro decreto reglamentario, tal y como expresamente se lee en el artículo 44 del citado decreto, cuyo tenor es el siguiente:

> *"Las reglamentaciones de la Ley 56 de 1981 referentes de manera directa y específica a las obras públicas para acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales, se expedirán por decreto separado."*

b. Decreto 1324 de 1995 *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 56 de 1981, en armonía con la Ley 142 de 1994".*

Las disposiciones contenidas de esta reglamentación, están dirigidas a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto propietarias de obras de captación, aducción, desarenador, conducción, estación de bombeo, plantas de potabilización o de tratamiento, tanques de almacenamiento y red de distribución.

En este sentido, resulta evidente que las reglamentaciones expedidas hacen referencia expresa a obras públicas de generación eléctrica y acueducto, excluyendo las obras de riego, lo cual no impide la aplicación de la Ley 56 de 1981, en tal sentido, la Sección Cuarta del Consejo de Estado consideró en sentencia del año 2015[3] que la compensación de impuesto predial podía aplicarse directamente, porque el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, la creó como derecho económico de todos los municipios y, en esa medida, no se requiere que éstos expidan regulaciones especiales que la adopten en el nivel territorial.

[3] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMÍREZ Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015) Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00282-01(21113). Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Demandado: MUNICIPIO DE TAUSA - CUNDINAMARCA

4. CASO EN CONCRETO

Con base en los antecedentes y fundamentos legales citados, esta Oficina Jurídica se permite pronunciar frente a los cuestionamientos planteados por la Secretaría General en relación con cobro realizado por la Alcaldía de Toca, en los siguientes términos:

1. *"¿Cuál es el avalúo catastral sobre el cual deben pagarse por parte de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, las obligaciones generadas con ocasión al cobro por compensación de que trata el artículo 4 de la Ley 56 de 1981, y si el mismo da lugar a la figura de indexación?*

Respuesta: Del análisis de la norma en cita, se evidencian dos elementos relevantes para despejar el interrogante que nos ocupa: i) el reconocimiento de la compensación por impuesto predial debe realizarse de manera **anual** y ii) se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio".

Es decir, que como el pago de esta compensación se realiza anualmente, la entidad territorial para efectos de su cobro, deberá aplicar al área adquirida una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para los predios rurales del Municipio.

Significa lo expresado, que como esta compensación tiene una periodicidad anual, para su cálculo, la Entidad territorial deberá aplicar una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para predios rurales, es decir para la respectiva anualidad.

En este sentido, le es aplicable lo dispuesto por el artículo 8 la Ley 44 de 1990 *"Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias"*, cuyo tenor es el siguiente:

> *"El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1º. de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento."*

De lo anterior se concluye que, el avalúo catastral sobre el cual se debe calcular la

base de la compensación de que trata el artículo 4º, será el establecido cada año por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, o el valor del último avalúo reajustado.

En lo que respecta a la indexación, esta Oficina Jurídica considera que por tratarse de una forma de actualizar el dinero en el tiempo no le es aplicable al caso objeto de estudio, dado que la base gravable de la compensación por impuesto predial, está asociada a los avalúos catastrales, que tal y como se expuso con anterioridad son objeto de reajustes anuales como un mecanismo para su actualización.

2. "*¿Cuál debe ser la interpretación jurídica que debe darse a la lectura del artículo 5 de la Ley 56 de 1981 respecto a, entre otros:*

i) Fecha desde la cual se hace exigible la obligación, atendiendo la forma de pago de que tratan los literales a y b del parágrafo 1 del artículo Ibidem.

ii) *Prescripción de la obligación, términos de prescripción y fecha desde la cualdebe computarse estos términos de ley.*"

Respuesta: Previo a pronunciarnos frente a la exigibilidad y la prescripción de la obligación contenida en el artículo 5 de la Ley 56 de 1981, es preciso realizar un análisis sobre el hecho generador de este beneficio, de la vigencia de la norma y su naturaleza jurídica.

Respecto del hecho generador de esta obligación, se concluye a partir de la lectura armónica de las disposiciones normativas, que lo constituye la construcción de las obras principales de regadío.

Frente a su aplicabilidad, el artículo 34 de la norma señaló: *"Las disposiciones de esta Ley se aplicarán, en lo pertinente, a las obras que estén en construcción al entrar en vigencia.*

Pero aquellas obligaciones de cumplimiento anticipado a que se refieren los artículos 5 y 6 y que por efectos del tiempo no fuere posible cumplir en las oportunidades previstas, deberán cumplirse dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta Ley." Por su parte el artículo 36 del mismo cuerpo normativo señaló: *"La presente Ley regirá a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias."*

Con el fin de precisar la aplicabilidad de la norma objeto del presente estudio, se constató que la misma fue publicada el 5 de octubre de 1981, en el Diario Oficial

35856.

Ahora bien en lo que tiene que ver con la naturaleza de la obligación, se extrae de la disposición, que se trata de una obligación de origen legal y de carácter anticipado, que se asemeja a un tributo por contar con los cinco elementos constitutivos del mismo, así:

No.	Elemento	Descripción
1	Hecho Generador	Construcción de obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales
2	Sujeto Activo	Los municipios en cuyo territorio se construyan obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales
3	Sujeto Pasivo	Las entidades públicas tales como la nación, los departamentos, los municipios y sus establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y las empresas privadas que, a cualquier título, exploten o sean propietarias de las obras pública
4	Base Gravable	El último avalúo catastral hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello.
5	Tarifa	valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán,

En cuanto a la exigibilidad de esta obligación, se debe tener en consideración que dicha prestación se causa por una sola vez, y que su pago, conforme a lo señalado en los literales a) y b) del artículo 5 en cita, se produce en dos momentos diferentes así:

> *"a) A más tardar en la fecha de apertura de la licitación de las obras civiles principales, un primer contado equivalente al 50% de la suma total de los avalúos catastrales de los predios que haya adquirido y programe adquirir la entidad propietaria según el estudio socio-económico de que trata el artículo 6º. de esta ley.*
>
> *b) El 50% restante se irá pagando a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran."*

En este sentido, resulta claro que la obligación contenida en el artículo 5 en comento, es de origen legal, su exigibilidad está claramente establecida en el texto normativo y su similitud con un impuesto permite que el ejercicio de la acción de cobro de la

misma, esté sujeta al término prescriptivo de cinco años previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario, de conformidad con lo señalado en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 "*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*"[4], por tratarse de recursos territoriales.

Esta conclusión se fundamenta en la jurisprudencia proferida por la Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado el 4 de noviembre de 2010[5], la cual posteriormente fue ratificada por la misma sección en el año 2015[6], al concluir lo siguiente:

> *"No obstante lo dicho, dada su semejanza con el impuesto predial, la Sala ha considerado que es factible aplicar al asunto el régimen tributario general, según la remisión establecida por el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, norma que le ordena a los entes territoriales aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio de los impuestos administrados, así como el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales.*
>
> *En consecuencia, debe entenderse que, conforme lo estipula la Ley 56 de 1981 la obligación de pagar es exigible cuando la administración liquida la compensación mediante acto administrativo ejecutoriado, siempre y cuando la misma esté causada y el municipio la determine e inicie el proceso de cobro dentro del término de prescripción estipulado en la normativa tributaria. Así, concluyó el plazo para el cumplimiento de esa obligación depende de su determinación mediante el acto subjetivo pertinente, el que, una vez ejecutoriado, abre camino a su exigibilidad.", para aquellos casos donde el municipio no exija una declaración tributaria."*

3. "En los eventos en los que la medida de utilidad pública haya sido registrada en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble, ¿Cuál sería el avalúo catastral base para el pago del *beneficio de que trata el artículo 5 de la Ley 56 de 1981?"*

---

[4] ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL *Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*

[5] CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Radicado: 25000-23-27-000-2003-00049-03 (17211). Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodriguez. Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. Demandado: MUNICIPIO DE TAUSA – CUNDINAMARCA.

[6] Ibídem

Respuesta: Resulta oportuno aclarar la proposición sobre la cual se formula la consulta, en el sentido que la declaratoria de utilidad pública e interés social – DUPIS- es un acto administrativo anuncia la ejecución de un proyecto y delimita el área de influencia del proyecto, el cual surte efectos una vez mismo haya quedado ejecutoriado. En ese orden de ideas, el beneficio que consagra el artículo 5º de la Ley 56 de 1981, no está relacionado con la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del acto administrativo que declara la medida de utilidad pública, sino con la expedición del acto administrativo que declara la medida.

En lo que respecta a los efectos del registro de este acto administrativo que declara de utilidad pública las de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas afectadas por los mismos dispuso el artículo 9 de la Ley 56 de 1981:

> *"A partir de la fecha de la resolución ejecutiva que declare de utilidad pública la zona de un proyecto, corresponderá a la entidad que en ella se señale como propietaria, la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona. Una vez ejecutoriada la mencionada resolución se fijará copia de ella junto con la lista que contenga el censo de las propiedades afectadas, en las notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, alcaldías e inspecciones de policía de los municipios y corregimientos involucrados. Las oficinas de registro se abstendrán de registrar las escrituras que contengan transferencias entre vivos, del domino o limitaciones del mismo de tales propiedades, si no se acredita que la entidad propietaria en cuyo favor se establece esta opción, ha renunciado a ella o no ha hecho uso oportuno de la misma. Si la entidad propietaria no ejerce la opción de compra dentro del plazo que señale el decreto reglamentario de esta ley, que no podrá pasar de dos (2) años, o lo hiciere en forma negativa, la opción caducará."*

Efectuadas las anteriores precisiones y descendiendo al objeto de la consulta, esta Oficina concluye que el avalúo catastral que se debe tomar como base para el pago del beneficio al cual hace referencia el artículo 5 de la ley en comento, "*será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública*", tal y como lo ordena la misma disposición.

De acuerdo con esta línea argumentativa, el acto administrativo que declara la utilidad pública tiene efectos desde el momento de su ejecutoria y con posterioridad a ello se comunica a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que corresponda la existencia de la misma, de lo cual se desprende que el avalúo catastral al cual se

refiere el artículo 5 en estudio corresponde al del año en que hubiese quedado en firme la resolución que declara la utilidad pública, independientemente de la fecha de su registro.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

MARISOL OROZCO GIRALDO

Elaboró: Rosa Estela Padrón Barreto. Gestor T1 Oficina Jurídica