

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., lunes, 07 de octubre de 2024



Al responder cite este Nro.
20242100084433

PARA: Mario Alexander Moreno Ordoñez, Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Jurídica (E)

ASUNTO: Respuesta memorando 20243300064013 - “Solicitud Concepto – cobro de tasas para los distritos de drenaje”.

Respetado Vicepresidente,

En atención a la solicitud de concepto radicado a esta Oficina mediante el memorando No. 20243300064013 de fecha 05 de agosto de 2024, por medio del cual la Vicepresidencia de Integración Productiva solicita con relación al cobro de las tasas para los distritos de drenaje que se absuelvan los siguientes interrogantes:

I. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

“Considerando que la Agencia de Desarrollo Rural – ADR- es propietaria de los Distritos de Adecuación de Tierras de Manatí, Lebrija y Valle del Sibundoy, de estos distritos Manatí y Valle de Sibundoy son administrados directamente por la agencia, los cuales a la fecha prestan exclusivamente el servicio de drenaje y/o protección contra inundaciones y en consecuencia los usuarios son sujetos activos del cobro de la tasa del servicio público de adecuación de tierras, de conformidad con lo establecido en el artículo 16A de la Ley 41 de 1993, adicionado por el Artículo 257 de la Ley 1955 de 2019, sin embargo es importante indicar que, a los usuarios del distrito del Valle del Sibundoy no se les realiza ningún cobro por la prestación del servicio mencionado.

Con ocasión a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 2294 del 19 de marzo de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo” y lo contenido en la ficha técnica “Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo” atentamente solicitamos concepto jurídico frente a los interrogantes que a continuación planteamos previa presentación de algunas consideraciones, para lo que se contextualiza lo siguiente:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	NOMBRE DEL DISTRITO	AREA (HA)	OBSERVACIONES
ATLÁNTICO	MANATI	MANATI	22.161	Distrito construido en la década de los 60 y 70, usuarios en extrema pobreza, realizan algunos cultivos de pan coger, ganadería, pastos y cría de peces, administrado por la agencia. Se realiza facturación, pero no pagan. La AOC se realiza con recursos del Presupuesto Nacional.
PUTUMAYO	COLON, SANTIAGO, SIBUNDOY Y SAN FRANCISCO	VALLE DE SIBUNDOY	8.500	Al igual, que el caso anterior, la AOC, se realiza con recursos del Presupuesto Nacional. Este distrito tiene influencia en los municipios de COLÓN, SANTIAGO, SAN FRANCISCO Y SIBUNDOY con un área de 8500 has, distrito construido en la década de los 60 y 70, los usuarios cultivan frutales, frijol, maíz, pastos y pan coger, los canales de este distrito tienen alto grado de colmatación por la erosión producida por la tala ilegal de árboles y minería ilegal. No se realiza facturación.

Teniendo en cuenta lo anterior, sobre los distritos de drenaje el Artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 inciso cuarto, que indica: “LA ADR podrá, igualmente, ceder a título gratuito a las entidades territoriales o a las autoridades ambientales, los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes, de propiedad del Estado y los bienes asociados a estos. En este caso no habrá lugar al cobro del servicio público de adecuación de tierras. Cuando este tipo de infraestructura se vea afectada por desastres la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre podrá realizar obras para su rehabilitación”

Respecto a la Ficha técnica se indicó sobre el servicio de drenaje que: “La Agencia de Desarrollo Rural podrá transferir a las entidades territoriales o autoridades ambientales a título gratuito, los distritos o infraestructura de drenaje o control contra inundaciones existentes de propiedad del Estado, teniendo en cuenta el diagnóstico realizado. Estas obras no se clasificarán como de adecuación de tierras y se debe permitir que el Fondo de Adaptación las intervenga en el caso que se presente emergencias naturales, como es el caso de la ola invernal.”

II. INTERROGANTES DERIVADOS DEL PROBLEMA JURÍDICO:

(...) *“Bajo lo antes expuesto, los interrogantes objeto de la solicitud de concepto son los siguientes:*

- 1. Frente a lo establecido en la línea: “En este caso no habrá lugar a cobro a los usuarios por concepto de tasas y/o tarifas del servicio público de drenaje y/o protección contra inundaciones”, al respecto ¿se debe entender que la excepción de pago aplica sólo cuando se entreguen los distritos a las entidades territoriales o autoridades ambientales? ¿O teniendo en cuenta que estas obras, al no clasificarse como adecuación de tierras, la excepción de pago al servicio de drenaje se aplicaría desde la emisión de la Ley?*
- 2. Para la aplicación de lo señalado en este artículo, ¿es necesario contar con Decreto Reglamentario que señale el procedimiento o como proceder bajo un soporte legal suficiente en atención a la prevención del daño antijurídico?*
- 3. Si la excepción del cobro del servicio público se hace a partir de la vigencia de la ley, ¿es necesario contar con los actos administrativos que deroguen el establecimiento de la fijación de las tarifas expedidos por el Ministerio de Agricultura, para dichos distritos?*
- 4. En el evento que la excepción del cobro del servicio público sea inmediata, ¿La Agencia deberá continuar presentando los presupuestos de los distritos en cuestión, de acuerdo con lo establecido en la Ley 41 de 1993?*
- 5. Dada la situación que tiene la Agencia respecto al cobro de tarifas a los usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras del Valle de Sibundoy, y considerando el hallazgo de la Contraloría General de la República para que se lleve a cabo la facturación del servicio público en dicho distrito ¿se debe adelantar el trámite de establecimiento de la tarifa del servicio público de adecuación de tierras para iniciar el cobro de este servicio?*

III. 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.

IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Previo a pronunciarnos frente a los cuestionamientos anteriormente relacionados, es preciso señalar que esta Oficina Jurídica ya había analizado una situación similar, tal y como se expone

en el memorando radicado No. 20232100059503 de fecha 21 de noviembre de 2023, respecto a temas relativos al cobro de las tasas para los distritos de adecuación de tierras que prestan el servicio de drenaje, adicionalmente lo relacionado con la reglamentación que debe mediar para dar aplicación al interior de la Agencia del Artículo 36 del actual Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, la respuesta a las inquietudes planteadas y enumeradas en la solicitud de concepto se abordará en forma general para su análisis jurídico, previa transcripción de las mismas así:

1. Frente a lo establecido en la línea: *“En este caso no habrá lugar a cobro a los usuarios por concepto de tasas del servicio público de drenaje y/o protección contra inundaciones”, al respecto ¿se debe entender que la excepción de pago aplica sólo cuando se entreguen los distritos a las entidades territoriales o autoridades ambientales? ¿O teniendo en cuenta que las estas obras, al no clasificarse como adecuación de tierras, la excepción de pago al servicio de drenaje se aplicaría desde la emisión de la Ley?*

En cuanto a la primera inquietud: ***¿se debe entender que la excepción de pago aplica sólo cuando se entreguen los distritos a las entidades territoriales o autoridades ambientales?***

Al respecto es preciso señalar que, en virtud de lo previsto en el inciso 4 del artículo 36 de la Ley 2294 de 2022, que indica:

“En este caso no habrá lugar al cobro del servicio público de adecuación de tierras”.

Es preciso indicar que una vez se realice la cesión de los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes, de propiedad del Estado y los bienes asociados a éstos, se podrá hablar de la excepción de pago. Así las cosas, como quiera a la fecha no se ha realizado la cesión de que trata la ley se debe continuar con los trámites administrativos de cobro, conforme a las disposiciones legales vigentes previstas para ello.

En tanto a la segunda pregunta *¿O teniendo en cuenta que estas obras, al no clasificarse como adecuación de tierras, la excepción de pago al servicio de drenaje se aplicaría desde la emisión de la Ley?*, es preciso señalar que:

Es menester observar que dicha manifestación contravía lo señalado por el artículo 3 de la Ley 41 de 1993 el cual reza:

“ARTÍCULO 3°. ADECUACIÓN DE TIERRAS-CONCEPTO. Para los fines de la presente Ley se entiende por adecuación de tierras, la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario. (Se resalta)

La adecuación de tierras es un servicio público”.

De igual forma el artículo 4 ibidem señala:

ARTÍCULO 4°. DISTRITO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS CONCEPTO. La delimitación del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones; para los fines de gestión y manejo, se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distritos de Adecuación de Tierras.

Así las cosas, no es acertado señalar que los distritos o infraestructura de drenaje o de control de inundaciones no pueden ser clasificados como de adecuación de tierras y es por ello que, la excepción en el pago de las tasas y tarifas procede siempre y cuando exista la cesión de que trata el artículo 36 de la Ley 2294 del 2022.

- 2. Para la aplicación de lo señalado en este artículo, ¿es necesario contar con Decreto Reglamentario que señale el procedimiento o como proceder bajo un soporte legal suficiente en atención a la prevención del daño antijurídico?:*

Como quiera que, el artículo 36 de la Ley 2294 faculta la cesión a título gratuito de los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes, de propiedad del Estado y los bienes asociados a éstos, para implementar dicha cesión se requiere la expedición de una reglamentación en la cual se indicará como se debe cumplir con dicho procedimiento, delimitando su alcance y fijando los parámetros necesarios para ello que eviten un posible daño antijurídico, en virtud de la facultad reglamentaria como función administrativa, atribuida por la Constitución Política al Gobierno Nacional.

- 3. Si la excepción del cobro del servicio público se hace a partir de la vigencia de la ley, ¿es necesario contar con los actos administrativos que deroguen el establecimiento de la fijación de las tarifas expedidos por el Ministerio de Agricultura, para dichos distritos?*

Al respecto se precisa que teniendo en cuenta que la excepción al cobro, viene condicionado a la posible la cesión que realice la Agencia a título gratuito de los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes de propiedad del Estado y los bienes asociados a éstos, no se puede afirmar que, para adelantar dicho proceso se requiera la expedición de un acto administrativo que derogue la fijación de las tarifas del servicio público de adecuación de tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, más aún cuando la actual resolución fija las tarifas de volumétrica, reposición de maquinaria, entre otros.

Es de advertir, que lo señalado en el Plan de Desarrollo, no impide que se continúe regulando las tarifas por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

- 4. En el evento que la excepción del cobro del servicio público sea inmediato, ¿la Agencia deberá continuar presentando los presupuestos de los distritos en cuestión, de acuerdo con lo establecido en la Ley 41 de 1993?*

Como quiera, que lo señalado en el artículo 36 la Ley 2294 del 2022, produce efectos al momento que se materialice la posible cesión de los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes que realice la Agencia, tal y como se ha reiterado a lo largo del presente documento. Es por ello que la Agencia de Desarrollo Rural deberá continuar dando estricto cumplimiento a lo señalado en la Ley 41 de 1993, específicamente en lo establecido en el numeral 12 del artículo 15 que indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS EJECUTORES. *Con el fin de lograr los objetivos señalados en la presente Ley, les corresponde a los organismos ejecutores, como atribuciones especiales, además de las señaladas en otras disposiciones legales:*

(...)

12. Expedir los presupuestos ordinarios de administración, operación, conservación y mejoramiento de los Distritos de Adecuación de Tierras y los extraordinarios que se necesiten para el financiamiento de obras o equipos de emergencia no previstos en los presupuestos ordinarios, y aprobar estos presupuestos cuando sean expedidos por las Asociaciones de Usuarios como administradoras de los Distritos”.

5. *Dada la situación que tiene la Agencia respecto al cobro de tarifas a los usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras del Valle de Sibundoy, y considerando el hallazgo de la Contraloría General de la República para que se lleve a cabo la de facturación del servicio público en dicho distrito, ¿se debe adelantar el trámite de establecimiento de la tarifa del servicio público de adecuación de tierras para iniciar el cobro de este servicio?*

Ahora bien y dada la circunstancia planteada respecto de la situación que viene presentando el Distrito de Adecuación de Tierras del Valle de Sibundoy, es preciso destacar que el artículo 5 de la Resolución No. 0821 de 2018¹, establece el cálculo de las tarifas, especificando cada uno de los servicios correspondientes a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, en ese sentido y de acuerdo al hallazgo emitido por la Contraloría General de la República, es prioritario iniciar los trámites de conformación del Registro Individual y el General de Usuarios en virtud de lo establecido en la Resolución No. 1399 de fecha 06 de agosto de 2005 y en el numeral 5.2.2.1 Formación, actualización y manejo del Registro General de Usuarios - RGU del Procedimiento PR-ADT-004 “ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS”, para lo cual se requiere contar con un soporte documental con el cual se acredita la calidad de Usuario del Distrito.

Así las cosas, esta Oficina Jurídica considera que conforme lo establecido en la Resolución No. 1399 de 2005, en la carpeta de cada Usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras, debe reposar los documentos establecidos como requisitos en la normativa vigente, con los cuales se

¹ “Por la cual se establecen los lineamientos para la elaboración y presentación de los presupuestos ordinarios, cálculo de tarifas para la Administración, Operación y Conservación y la facturación, cobro y recaudo de las tarifas por la prestación del Servicio de Adecuación de Tierras en los Distritos de Adecuación de Tierras de Mediana y Gran Escala de Propiedad de la Agencia de Desarrollo Rural”

demuestra dicha calidad y de esa manera se pueden iniciar las gestiones correspondiente a lo establecido en el procedimiento PR-ADT-006 “RECAUDO DE CARTERA POR CONCEPTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS, RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE DISTRITOS”.

V. CONCLUSIÓN

En estos términos, atendiendo las disposiciones objeto de consulta, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, artículo 36 Ley 2294 del 19 de marzo de 2023, de las situaciones jurídicas expuestas se precisa, a saber:

- I. Se podrán realizar inversiones públicas para adecuación de tierras por parte de las entidades territoriales y entidades nacionales en distritos entregados en propiedad a asociaciones o distritos de propiedad de usuarios de asociaciones, ello en los términos definidos por el Consejo Directivo de la ADR.
- II. Los bienes o infraestructura de adecuación de tierras podrán cederse a título gratuito sin que haya lugar a recuperar la inversión a asociaciones de usuarios o a los entes territoriales, pero corresponde al gobierno nacional definir las condiciones para el efecto.
- III. Podrá cederse a título gratuito a entes territoriales y autoridades ambientales los distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes, de propiedad del Estado y los bienes asociados a éstos, sin que haya lugar al cobro de las tarifas de adecuación de tierras, gestionando las correspondientes medidas de saneamiento, pero todo lo anterior, atendiendo la siguiente conclusión
- IV. En necesario que el gobierno nacional defina las condiciones para que operen las cesiones gratuitas de la infraestructura y el no cobro de las citadas tarifas, así debe entenderse, pues el no cobro de tarifas depende no sólo de la cesión que es sólo una facultad, sino de las disposiciones que reglamenten o disponga las condiciones para que opere la figura es cuestión.

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.

Atentamente,

JACKSON SADITH MARTÍNEZ LOZANO

Elaboró: Laura Elena Palacios Naranjo – Contratista – Oficina Jurídica
Revisó: Diana Pilar Díaz Torres - Contratista – Oficina Jurídica

Dirección: Calle 43 # 57 – 41 CAN Bogotá, Colombia

Línea de atención

PBX +57 (601) 748 22 27 Ext. 5400 – 5402

www.adr.gov.co

Twitter: @ADR_Colombia

correspondencia@adr.gov.co