

2100

Bogotá D.C., jueves, 15 de mayo de 2025



Al responder cite este Nro.
20252100039573

PARA: Vicepresidente De Integración Productiva, Diego Armando Solano Montenegro

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Alcance del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 - PND 2022-2026.

Respetados Doctores:

Doy respuesta a los interrogantes planteados en la reunión reseñada en acta interna 001 del 26 de febrero de 2025, a fin de orientar sobre el alcance del *artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 – PND 2022-2026*.

I. PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

La solicitud elevada expresa:

“En relación con la disposición segunda del inciso segundo del artículo 36 de la Ley de PND 2022- 2026 que indica “(...) El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes. (...)”. Considerando que se trata de una disposición clara, específica y que no requiere desarrollo adicional, así como que la Ley de PND 2022-2026 deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en este caso la disposición del artículo 24 de la Ley 41 de 1993 que indica que además de los distritos de adecuación de tierras (nuevos) y ampliaciones, también se debía recuperar la inversión en los casos de rehabilitación o complementaciones o modernizaciones de distritos existentes, la pregunta concreta es ¿si la disposición segunda del inciso segundo requiere de decreto reglamentario para su aplicación y si esta excluye a la rehabilitación, complementación o modernización?.

En relación con el tercer inciso del artículo 36 de la Ley de PND 2022-2026, ¿se requiere reglamentación del Gobierno Nacional para la segunda disposición relacionada con el

recibo por parte de Entes Territoriales producto de la incorporación de los distritos o el área de influencia de los mismos como área de expansión urbana? Adicionalmente, considerando que el inciso indica que los distritos, es decir, todo el distrito en su conjunto, o las obras de adecuación de tierras, propiedad de la ADR, podrán ser cedidas a título gratuito, ¿esta disposición implica que se podrá entregar el distrito en su totalidad o solo una obra que conforma el distrito propiedad de la ADR?

Para el caso del inciso cuarto, ¿Se requiere reglamentación del Gobierno Nacional o se puede dar aplicabilidad inmediata a la entrega de los distritos o infraestructura de drenaje? ¿El no cobro del servicio público de adecuación de tierras en los distritos u obras de drenaje empieza a regir desde la entrada en vigencia de la Ley del PND o al momento de realizar la cesión a título gratuito del distrito de drenaje o la infraestructura de drenaje?

Con respecto al inciso dos que indica el artículo 36 ... “El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes” ... se requiere conocer el alcance del mismo.

Preguntas para la Recuperación a la Inversión:

- ¿A partir de cuándo se aplicará la disposición del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia que indica que no se cobrará la recuperación a la inversión para distritos con obras de rehabilitación?*
- ¿Es necesario esperar la regulación de la Ley 41 del 93 para que la disposición del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo, relacionado con el cobro de la recuperación de la inversión exclusivamente para obras de construcción (distritos nuevos) o ampliación tenga efecto, o se aplica de manera inmediata?*
 - ¿Existen lineamientos adicionales que debemos seguir mientras se espera la regulación de la Ley 41 del 93?*

Recuperación de la inversión en proyectos PIDAR

- En el caso de los proyectos PIDAR que fueron formulados con el componente de Adecuación de Tierras ¿Se toma en cuenta el compromiso de los recursos (resolución de cofinanciación) o la ejecución de los mismos (contratos de obra) para definir el inicio de la aplicación de la disposición?*
- En el caso de los oficios que han llegado a la Dirección de Adecuación de Tierras, en la cual los distritos están acogiéndose al artículo 36 del PND ¿es procedente realizar el cobro por recuperación de la inversión a los proyectos PIDAR con el componente de adecuación de tierras cofinanciados mediante resoluciones emitidas antes del 19 de mayo de 2023,*

fecha de expedición de la Ley 2294, pero con suscripción de contratos de obra posteriores a dicha fecha?”

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad.*

III. ALCANCE

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

IV. FUNDAMENTOS

Constitución Política de Colombia, 1991.

Ley 41 de 1993 *“Por medio de la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”*.

Ley 136 de 1994 *“Por medio de la cual normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

Ley 388 de 1999 *“Por la cual se modifica la ley 3 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”*.

Ley 2294 de 2023 *“Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.”*

Decreto Ley 2364 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica”*

Decreto 1071 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”*.

Resolución 132 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural *“Por la cual se adopta el Manual de Normar Técnicas para Sistema de Riego y Drenaje Predial”*.

Sentencia C 205 de 1995 Magistrado Ponente Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Sentencia T 355 de 1995 Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Sentencia C 443 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Sentencia C 492 de 1997 Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Sentencia C 432 de 2004 Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Sentencia C 857 de 2005 Magistrada Ponente. Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ.

Sentencia C 105 de 2008 Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Sentencia C 810 de 2014 Magistrado Ponente: Dr. MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

Sentencia C 811 de 2014 Magistrado Ponente: Dr. MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

Sentencia C 439 de 2016 Magistrado Ponente: Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Sentencia SU 309 de 2019 Magistrado Ponente: Dr. ALBERTO ROJAS RÍOS.

Consejo de Estado, Sección Primera, M. P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia del 9 de junio de 2011, rad. 76001-23-31-000-2002-03388-01.

Acuerdo 011 de 2023 de la Agencia de Desarrollo Rural.

Acuerdo 016 de 2023 de la Agencia de Desarrollo Rural.

Acuerdo 006 de 2023 de la Agencia de Desarrollo Rural.

V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Comoquiera que todos los puntos de la consulta giran en torno a la lectura del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, esta Oficina considera pertinente dimensionar los alcances de dicha normativa, a partir de un análisis gramatical, sistemático y teleológico de sus diferentes componentes, para luego contrastarlos con los del artículo 24 de la Ley 41 de 1993, con miras a colegir o debatir un eventual conflicto de leyes en el tiempo. Igualmente, se desarrollarán algunos aspectos pertinentes en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes, la vigencia y derogatoria en tales normas y la exigibilidad de los cobros por recuperación de la inversión en el marco de PIDAR, entre otros aspectos que se consideran clave para la solución de los interrogantes planteados.

Una vez establecido el marco jurídico e interpretativo aludido, y a partir de las premisas subsecuentes, se resolverán cada uno de los cuestionamientos puntuales que fueron presentados en la consulta objeto del presente pronunciamiento.

V.1. NORMAS CONFRONTADAS

El artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*” preceptúa:

“ARTÍCULO 36. DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. Las entidades territoriales y las entidades públicas del orden nacional, en su calidad de organismos ejecutores públicos o la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonat), podrán financiar obras de adecuación de tierras en los distritos entregados en propiedad a las asociaciones de usuarios de acuerdo con la normativa vigente, así como en los distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios ejecutados en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) u otros programas específicos dirigidos a implementar sistemas alternos de adecuación de tierras.

*Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios **los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos***

por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes.

Los distritos u obras de adecuación de tierras de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y **sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión**, a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, **en las condiciones que defina el Gobierno Nacional**. En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a Central de Inversiones S. A. (CISA). En todo caso en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos.

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 éstos. **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 Desastres podrá realizar obras para su rehabilitación.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará la gestión de saneamiento de las obligaciones de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado en cuanto a tarifas de energía y tasas por uso del agua, cuya fecha de exigibilidad sea superior a 5 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los 6 meses siguientes o la entrada en vigencia de la presente ley en coordinación con la ADR y UPRA deberán elaborar **un proyecto de ley que modifique la Ley 41 de 1993**.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades territoriales y los Ministerios de Minas y Energía y de Vivienda, priorizarán la financiación de la terminación de los actuales distritos de riego multipropósito, así como la construcción de nuevas iniciativas multipropósito en zonas de alta productividad agrícola.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, “*Por medio de la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*”, dispone:

“ARTÍCULO 24. DERECHO AL REINTEGRO DE LAS INVERSIONES. *Todo organismo ejecutor de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. Con tal fin, podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar.*

Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones.”. (Subrayado fuera del texto)

V.2. ALCANCES DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY 2294 DE 2023

V.2.1. PRIMER INCISO

El primer inciso del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 abre la posibilidad que se financien “obras” de adecuación de tierra en “distritos” de propiedad de asociaciones de usuarios, sin importar si estos últimos fueron recibidos (i) en un contexto normativo general o (ii) en el de un Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural –PIDAR– o en cualquier otro programa especial:

“ARTÍCULO 36. DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. *Las entidades territoriales y las entidades públicas del orden nacional, en su calidad de organismos ejecutores públicos o la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonat), **podrán financiar obras de adecuación de tierras en los distritos entregados en propiedad a las asociaciones de usuarios de acuerdo con la normativa vigente, así como en los distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios ejecutados en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) u otros programas específicos dirigidos a implementar sistemas alternos de adecuación de tierras**”* (Negrilla fuera del texto original)

Nótese que este párrafo tiene como eje central la habilitación de un propósito: financiación de “obras” de adecuación de tierras; un objeto: el “distrito” de adecuación de tierras -preexistente-; un tipo de beneficiario en particular: asociación de usuarios propietaria del distrito; y un elemento modal: haberlo recibido de acuerdo con la normatividad vigente (legalidad) o haberlos recibido en el marco de PIDAR o programas alternos de adecuación de tierras.

Lo clave en este inciso es que permite financiar a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras –FONAT– obras sobre distritos que no son de propiedad del Estado, sino de la asociación de usuarios.

V.2.2. SEGUNDO INCISO

Por su parte, el inciso segundo contempla un escenario distinto, en el que se alude a la posibilidad de financiar “proyectos” de adecuación de tierras en el contexto de PIDAR en los que se satisfagan determinadas exigencias.

Para fines ilustrativos, ha de decirse que los “proyectos” de adecuación de tierras financiables, según el Reglamento del FONAT son:

“Los proyectos financiables de adecuación de tierras presentados al FONAT serán los siguientes:

- 1. Proyecto de Preinversión: Comprenden los estudios de preinversión para la formulación y estructuración de un proyecto, en las fases de perfil, prefactibilidad y factibilidad.*
- 2. Proyecto de Construcción: Comprenden las actividades necesarias para la construcción de un distrito nuevo, los diseños definitivos, la preconstrucción (gestión ambiental, gestión predial, gestión social, etc.), la dotación de maquinaria, los servicios complementarios, así como la construcción propiamente dicha del proyecto de distrito de adecuación de tierras diseñado, Así como las actividades necesarias para ejecutar la construcción de obras de rehabilitación, ampliación, complementación o modernización parcial o total de distritos existentes o una combinación de estas.*
- 3. Proyecto de Reposición de maquinaria: Comprenden las actividades necesarias para la reposición de maquinaria amarilla en los distritos existentes, por una única vez para un distrito.*
- 4. Proyecto de Actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria: Comprenden las actividades necesarias para mejorar la productividad agropecuaria en distritos existentes”.*

Esto significa que un proyecto de adecuación de tierras es un concepto que abarca un abanico amplio de alternativas, que oscilan entre mayores o menores grados de completitud respecto de la ejecución de obras, pudiendo integrar, total o parcialmente, fases de perfilamiento, diseño, construcciones nuevas o trabajos sobre las existentes, por mencionar solo algunas, que pueden o no ser un distrito de adecuación de tierras por sí solas.

Ahora bien, el inciso 2 del artículo 36 del mencionado PND reúne diversos elementos y exigencias que delimitan el alcance de las permisiones allí contenidas para dos supuestos en particular sobre

los cuales se pueden financiar proyectos de adecuación de tierras con recursos FONAT, pero que se circunscriben o correlacionan estrictamente con los proyectos PIDAR o con soluciones alternativas de adecuación de tierras:

1. Proyectos de adecuación de tierras que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, y deban ejecutarse en el marco de los PIDAR.
2. Proyectos de adecuación de tierras que contemplen la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993.

En relación con el primer supuesto, se tiene, entonces, que el proyecto de adecuación que acompañe el PIDAR, para poder ser financiado con recursos del FONAT, no puede ser de aquellos que contemplen apenas una de las dos fases mencionadas, es decir, solo la preinversión o solo la inversión. Así, a manera de ejemplo, queda descartado el uso de esta última fuente de recursos en un PIDAR si lo pretendido es que el único componente de adecuación de tierras sea la realización de estudios y diseños; y tampoco se permite su uso para que se construya o ejecute un proyecto de adecuación de tierras que no haya contado con la fase de preinversión correspondiente. Aquí es importante resaltar que el proyecto puede comprender o no distritos de adecuación de tierras, según se desprende del tenor literal de la norma en cuestión, entendidos por el artículo 4 de la Ley 41 de 1993 así:

*“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”.*

Obsérvese que el “distrito” de adecuación de tierras abarca, por lo menos, el riego, drenaje y/o protección contra inundaciones. Este concepto hace parte de uno de los elementos del servicio público de adecuación de tierras, que a veces de lo normado en el artículo 3 ibidem integra:

*“la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar a un área determinada con riego, drenaje, o protección contra inundaciones, **reposición de maquinaria; así como las actividades complementarias de este servicio para mejorar la productividad agropecuaria**”.* (Negrilla fuera del texto original)

Esta precisión es cardinal para comprender el segundo supuesto en el que se habilita la financiación con recursos FONAT en proyectos PIDAR, es decir, el que versa sobre los sistemas individuales o comunitarios de “riego”.

De acuerdo con la definición acogida por la Resolución 132 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “*Por la cual se adopta el Manual de Normas Técnicas para sistemas de riego y drenaje predial*” que fue elaborado por la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-:

“Sistemas de riego y drenaje a nivel predial individuales o comunitarios: *Se refiere a la construcción de un conjunto de estructuras, equipos y accesorios que hacen posible que una determinada área de un predio pueda ser cultivada mediante el suministro y aplicación del recurso hídrico requerido por las plantas, así como la evaluación del exceso de agua y la protección contra inundaciones de ser necesario. Dentro de los componentes se encuentran: b-i) Estructuras de suministro de agua; b-ii) Estructuras de conducción y distribución desde la fuente de suministro de agua y hasta el área a regar; b-iii) Estructuras, equipos y accesorios de riego y drenaje predial destinados a facilitar la aplicación del agua a la planta o la evacuación de su exceso”.*

A su turno, en el Reglamento PIDAR, en la nota del numeral 7.3, sobre el particular, estipula: “*Teniendo en cuenta que los sistemas de riego y/o drenajes completos a nivel predial no reúnen los requisitos para considerarse distritos de adecuación de tierras, no hay lugar a recuperación de la inversión, en los términos del artículo 24 de la Ley 41 de 1993*”.

En tal sentido, lo establecido en el inciso segundo de la Ley 2294 de 2023 en torno a “*la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR*”, parece ser el reconocimiento legal de una postura institucional defendida por la entidad y, en general por el Sector Agricultura, aunque condicionada al hecho de que tal exoneración se sujete a la regulación pertinente por parte de su Consejo Directivo, lo cual, salvo mejor criterio, podría entenderse atendido por la regulación que sobre el particular se contempla en el actual reglamento PIDAR y concordancia con el reglamento FONAT¹, el primero de los cuales, por su pertinencia, a continuación, se transcribe *in extenso*:

“7.3 ADECUACIÓN DE TIERRAS

*A través del componente de adecuación de tierras, la Agencia de Desarrollo Rural cofinanciará actividades relacionadas con **sistemas de riego y/o drenajes completos a nivel predial**, con el propósito de aumentar la productividad y competitividad de las*

¹ Aunque se estime que la exención en cuestión puede ser operativa bajo la reglamentación PIDAR y FONAT existente, por estar vertida en actos administrativos de carácter general que fueron expedidos por el Consejo Directivo de la ADR, la alternativa que mejor disiparía cualquier duda al respecto es la regulación de tales exenciones a través de una regulación específica dispuesta expresamente por el Consejo Directivo de la ADR con la finalidad de desarrollar o regular el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023.

actividades agropecuarias y la calidad de vida de los productores, los cuales deberán supeditarse al Manual de Normas Técnicas expedido mediante la Resolución No. 132 de 2021, o la norma que la modifique o sustituya.

*En el evento en que, con ocasión de la estructuración y ejecución de un PIDAR, sea necesaria la **construcción, ampliación, rehabilitación, complementación, y/o modernización de distritos de adecuación de tierras, incluyendo las obras extra prediales y prediales, estas intervenciones ingresarán a la ruta de atención del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT en el marco de la Ley 41 de 1993, bajo los requisitos establecidos por dicho fondo para su financiación y ejecución.***

En el evento en que se presente un PIDAR asociado a un proyecto de adecuación de tierras, que cuente con financiación o cofinanciación a través del FONAT, podrá priorizarse para iniciar etapa de prefactibilidad a través de la ruta PIDAR, con el fin de articular la oferta institucional en el territorio.

El PIDAR a través del componente de adecuación de tierras, podrá incluir:

- a. Estructuras de suministro, recolección o cosecha, almacenamiento y reutilización de agua, podrán ser de tipo individual o comunitario.
- b. Estructuras de conducción y distribución desde la fuente de suministro de agua hasta el área a regar, **podrán ser de tipo individual o comunitario.**
- c. Estructuras, equipos y accesorios de riego y/o drenaje predial destinados a facilitar la aplicación del agua a la planta o la evacuación de su exceso en caso de que se requiera (drenaje), que garanticen el uso eficiente y ahorro del agua, se deben prever los instrumentos de medición del consumo de agua necesarios; **solo podrán ser de tipo individual en beneficio de un predio.**
- d. Estructuras de protección contra inundaciones como parte integral del riego y/o drenaje predial para proteger exclusivamente al cultivo a regar en un predio específico por ser susceptible de inundaciones, dichas estructuras deben estar vinculadas directamente a la producción agropecuaria específicamente propuesta en el proyecto correspondiente, **podrán ser de tipo individual o comunitario.**
- e. Estructuras, equipos y accesorios de suministro de energía convencionales o alternativos y sistemas de automatización y control, que garanticen un funcionamiento eficiente y oportuno de los sistemas de riego y/ drenajes propuestos, **podrán ser de tipo individual o comunitario.**
- f. Las estructuras, equipos o accesorios de los sistemas de riego y/o drenajes completos a nivel predial que sean comunitarias, podrán ser compartidas hasta máximo en 30 hectáreas. Sin embargo, en el evento en que no se cumplan las condiciones para obtener

financiación del FONAT podrá estructurarse una alternativa que satisfaga esta necesidad a través de PIDAR.

Para este componente aplicarán las reglas generales en materia de requisitos habilitantes a nivel predial, así como en materia ambiental y demás ítems que resulten aplicables.

Nota: Teniendo en cuenta que los sistemas de riego y/o drenajes completos a nivel predial no reúnen los requisitos para considerarse distritos de adecuación de tierras, no hay lugar a recuperación de la inversión, en los términos del artículo 24 de la Ley 41 de 1993". (Negrilla fuera del texto original)

Ahora bien, queda por discernir lo concerniente a la expresión *"El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes"*.

Esta expresión podría ser quizá una de las más ambigüas del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo actual, y esto se debe a la configuración de las proposiciones jurídicas que le preceden, así como al estilo de redacción y signos de puntuación empleados en la normativa.

Pues bien, para empezar, hay que decir que la regla en cuestión se ubica al final de inciso segundo del citado artículo, luego de las habilitaciones para ocupar recursos del FONAT en el marco de los PIDAR y en soluciones especiales de adecuación de tierras, según se explicó, separada del resto del párrafo por un punto seguido:

*"Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. **El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes**".*
(Negrilla fuera del texto original)

Una forma de dimensionar su alcance es suponiendo que ello se extiende sobre la construcción de cualquier nuevo distrito o ampliación de los existentes, sin consideración al contexto.

No obstante, tal intelección resulta errada por varias razones. La primera es que bajo una interpretación literal o gramatical que consulte los usos del lenguaje, se ha de dar valor al uso del punto seguido que precede a la expresión analizada, el cual se emplea habitualmente para separar oraciones dentro de un mismo párrafo, manteniendo el mismo tema o desarrollando

diferentes aspectos de una idea. Eso significa que lo relativo al cobro de la inversión y sus aparentes exenciones implícitas se interpreta como un elemento que guarda unidad temática con el marco de la financiación de proyectos de adecuación de tierra en los PIDAR, que impide extender sus efectos más allá de los temas explicados en el mismo párrafo.

La segunda, y tal vez más poderosa razón deviene del principio de supremacía constitucional plasmado en el artículo 4 del Texto Supremo, que impone que la lectura de las normas de inferior jerarquía debe efectuarse en armonía con sus postulados, entre los que destaca lo normado en el artículo 355 *ejusdem*, que impone que *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*.

En clave con dicho precepto, la Corte Constitucional, en sentencia C-205 de 1995, tuvo la oportunidad de examinar la avenencia al orden superior de, entre otros, el artículo 25 de la Ley 41 de 1993, que consagra un subsidio, justamente, frente al cobro de la recuperación o reintegro de las inversiones frente a las obras de adecuación de tierra. Dicha norma expresa:

“ARTÍCULO 25. SUBSIDIOS. Créase un subsidio del 50% en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, con destino a los pequeños productores, usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras que reúnan las condiciones socioeconómicas que determine el Consejo Superior de Adecuación de Tierras. Este subsidio puede ser complementado con aportes de otros organismos públicos o privados en cuantía no menor al 5% ni mayor al 20% del costo en cuyo caso, el subsidio se incrementará en dicho porcentaje.”

La alta Corte, en aquella oportunidad, reflexionó sobre el carácter excepcional que deben tener este tipo de instrumentos:

*“La prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, **por regla general, se encuentran prohibidos**. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado”*. (Negrilla fuera del texto original)

Del mismo modo, frente al subsidio para adecuación de tierras, disertó:

*“El Congreso ha intentado resolver la situación recurriendo a la consagración de un subsidio parcial del costo de recuperación de esta suerte de inversiones públicas, que **beneficia a los pequeños productores**. Pretende, de esta manera, promover la igualdad real y efectiva, habilitando a los pequeños productores como eventuales usuarios y beneficiarios de las obras públicas de adecuación de tierras y evitar, como se ha visto, que el cumplimiento de un deber estatal no se traduzca en la práctica en el incumplimiento de otro. Los pequeños productores se encuentran en condiciones socioeconómicas diferentes respecto de los medianos y grandes productores y arriesgan perder sus parcelas si se someten a una misma metodología y sistema de cobro. El tratamiento diferente y favorable que se les prodiga, en consecuencia, se justifica pues sólo así - gracias al subsidio - pueden mantenerse como categoría social y recibir el beneficio de la acción estatal como los restantes productores agrarios”. (Negrilla fuera del texto original)*

Bajo esa égida, resulta claro que la entrega a título gratuito de bienes y recursos del Estado es una excepción, solo justificable por razones constitucionalmente admisibles y de cara a sus finalidades esenciales. Esto conduce a que la lectura de la expresión **“El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes”** debe realizarse bajo el criterio de interpretación restrictiva, pues, de lo contrario, se convertiría la excepción en la regla general, con claro apartamiento de los mandatos superiores que imponen la protección de los recursos públicos y la promoción de la justicia distributiva por la que propugna el artículo 13 de la Constitución, la cual se vería quebrantada si tanto pequeños como medianos y grandes productores se ven beneficiados indiscriminadamente con exenciones que parecen desbordar el sentido natural de la permisión prevista en el inciso 2 del artículo 36 del PND.

En ese orden de ideas, refulge que el cobro solo aplica a los dos casos referidos en este último aparte normativo, teniendo efecto útil, realmente, solo frente a uno de ellos. Recuérdese que, de entrada, se señala que los sistemas de riego individual o colectivo, que no son considerados distritos, por disposición expresa del párrafo analizado y en concordancia con otros instrumentos normativos mencionados -supra-, están por su naturaleza, salvo mejor criterio, libres del costo de recuperación aludido; lo cual, para el caso de estas soluciones alternativas de adecuación de tierras, parece extenderse, en la práctica, más allá de los PIDAR, dado que al no ser considerados “distritos” según las normas del sector Agricultura, no podrían ser objeto de la recuperación prevista en la Ley 41 de 1993 para los “distritos”.

No ocurre lo mismo con los proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa PIDAR que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, que pueden implicar o no obras de adecuación de tierras de aquellas referidas en el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, así redactado:

“ARTÍCULO 24. DERECHO AL REINTEGRO DE LAS INVERSIONES. *Todo organismo **ejecutor de un distrito** de adecuación de tierras o de su **rehabilitación, ampliación, o complementación**, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. Con tal fin, podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar.*

Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Así, es claro que si el proyecto en cuestión no implica la ejecución de alguna de tales obras constitutivas de “distritos” -por ejemplo, cuando se trata solo de entrega de maquinaria o de alguno de los llamados servicios complementarios-, no se estructura el supuesto de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, y por esa misma causa no hay lugar a la recuperación de inversión bajo ninguno de los dos conceptos analizados -este o el del artículo 36 del PND-.

Por otro lado, si hay construcción, ampliación, rehabilitación o complementación de un “distrito de adecuación de tierras”, hay lugar, por regla general, al cobro del reintegro de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993.

Si se trata de un proyecto que implique la creación (nuevo) o la ampliación de un “distrito de adecuación de tierras” que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, aunque se ejecute en el marco del programa PIDAR, se causa el derecho al reintegro de las inversiones efectuadas con los recursos del FONAT en los términos del artículo mencionado.

Como excepción a la regla general, si se trata de un proyecto que implique la rehabilitación o complementación de un “distrito de adecuación de tierras” que contemple las etapas de pre- inversión e inversión a fin de que se ejecute en el marco del programa PIDAR, no se causa el derecho al reintegro de las inversiones efectuadas con los recursos del FONAT de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993.

Cualquier otra inversión permitida con recursos del FONAT a proyectos PIDAR se encuentra por fuera de los parámetros de exigibilidad de la disposición aludida.

V.2.3. TERCER INCISO

El tercer inciso del artículo 31 de la Ley 2294 de 2022 comprende lo siguiente:

*“Los distritos u obras de adecuación de tierras de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión, a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, **en las condiciones que defina el Gobierno Nacional**. En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a Central de Inversiones S. A. (CISA). En todo caso en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos”.* (Negrilla fuera del texto original)

De esta disposición se extractan, al menos, tres supuestos, que se pasan a analizar, pero que, se anticipa, se contraen, respectivamente, a (i) la cesión facultativa y principal de las propiedades de la ADR en adecuación de tierras a asociaciones de usuarios; (ii) la cesión facultativa y subsidiaria de las mismas a CISA; y (iii) el deber de recepción de tales elementos por los entes territoriales, así como las obligaciones inherentes que su recepción acarrea en áreas de expansión urbana.

V.2.3.1. Primer supuesto del tercer inciso

Procede la oficina, entonces, a desglosar los elementos del primer escenario planteado, esto es, el que responde a la siguiente expresión del inciso tercero bajo examen:

*“Los distritos u obras de adecuación de tierras de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión, a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, **en las condiciones que defina el Gobierno Nacional”.*** (Negrilla fuera del texto original)

La norma tiene como elemento objetivo los “distritos” u “obras” de adecuación de tierras que son **de propiedad de la ADR**, junto con los “muebles” e “inmuebles” de su área de influencia, esto significa por contraste, que la entidad no puede atribuirse la facultad de ceder bienes distintos a los de su propiedad y que tampoco se trata de una habilitación para que otros actores realicen cesiones en nombre de la Agencia.

También contiene un elemento temporal, que ubica la potestad conferida a la fecha de expedición del consabido Plan Nacional de Desarrollo, que entró en vigencia con la publicación realizada en

el Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023, por mandato del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023. Si bien para la jurisprudencia constitucional “*la expedición de la ley hace relación a la formación del contenido, mientras que la promulgación se refiere a la publicación de dicho contenido*” (C-492 de 1997), es lo cierto que, en este caso, no se advierte que esta ley haya querido distinguir entre ambos momentos a fin de otorgar una suerte de efecto retroactivo a la norma, lo cual constituye una excepción que solo tendría cabida en los eventos en los que expresamente así se disponga. Ergo, se infiere que la cesión de que trata el artículo 36 del aludido Plan Nacional de Desarrollo es una potestad que se activa para hechos posteriores al 19 de mayo de 2023, por manera que no está configurada por convalidar situaciones o cesiones acaecidas antes de esa fecha.

La norma, igualmente, integra un elemento de tipo conductual, que consiste en la posible cesión a título gratuito, y sin lugar a **cobros adicionales** de recuperación de la inversión. Por tratarse de bienes de propiedad de la ADR, empleados para la prestación del servicio público de adecuación de tierras, por regla general, corresponden a la tipología de bienes fiscales², cuya cesión debe someterse a las reglas legales y jurisprudenciales esgrimidas para tal efecto.

Al respecto, lo primero que se debe destacar es que la cesión es facultativa, en tanto se dice de tales bienes que “se podrán ceder”; por manera de que no se trata de un imperativo, sino de un instrumento para lograr los propósitos en los que se enmarca el Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se considere apelar a su uso, como un atributo de la propiedad que permite su disposición en los términos que la ley en cita acaba de habilitar. Ello implica que la norma entraña una facultad de cesión a título gratuito de los distritos, obras y bienes señalados, en su condición de bienes fiscales, sujetos a los requisitos allí descritos y a los demás que para tal efecto consagra el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en cuanto a la recuperación de la inversión, el artículo 24 de la Ley 41 de 1993 dispone:

*“**Todo organismo ejecutor** de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. Con tal fin, podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar (...)”.* (Negrilla fuera del texto original)

² Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, M. P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia del 9 de junio de 2011, rad. 76001-23-31-000-2002-03388-01, demandado: Notaría Única de Yumbo.

Esto quiere decir que tal cobro no deviene de la calidad de propietario del distrito o de las obras especiales que se acaban de referir, sino de la condición de ejecutor en consonancia con los acordado en actas con la asociación de usuarios y de la liquidación efectuada acorde con los elementos permitidos en los artículos 24 al 34 de la Ley 41 de 1993, las cuales, tal como deviene de la norma prestan mérito ejecutivo y resultan exigibles a través de los distintos instrumentos de cobro de los que dispone la entidad, por tratarse de “un derecho” que constituye un elemento del patrimonio público de la ADR, o del FONAT como cuenta separada de su presupuesto.

No sobra recordar que, acorde con lo estipulado en el artículo 23 ibidem, “**Una vez recuperado el valor de las inversiones públicas, las obras y demás bienes al servicio del Distrito ingresarán al patrimonio de la respectiva asociación de usuarios**” y que, según el numeral 10 del artículo 20 del Decreto 2364 de 2015, corresponde a la Dirección de Adecuación de Tierras de esta entidad “*Determinar los criterios y requisitos para la entrega de la operación, administración, mantenimiento y rehabilitación de los distritos de adecuación de tierras a las asociaciones de usuarios, y coordinar el traspaso de propiedad a éstos, una vez se hayan recuperado las inversiones*”

Esto implica que, en condiciones ordinarias, cuando se haya cumplido con la recuperación acordada, la ADR debería traspasar la propiedad a las asociaciones de usuarios. Sin embargo, el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 apareja una dificultad práctica en la medida en que permite la cesión de la propiedad referida de la ADR a título gratuito tanto a estos como a los entes territoriales.

Lo anterior, leído en armonía con el inciso cuarto de la norma *sub examine*, es lo que dota de carácter principal a este grupo de beneficiarios, ante dicha prerrogativa, comoquiera que, la subsiguiente disposición instruye que, solo en el caso de que la entrega a la asociación de usuarios o al ente territorial no sea posible, es que se debe considerar lo propio frente al colector de activos del Estado, CISA, según se detallará en otros acápite del presente concepto.

Tal circunstancia, a su vez, obliga a contemplar diversos escenarios en el marco del inciso tercero objeto de estudio. Así, por ejemplo, si se cumplió con el pago de los conceptos por recuperación de la inversión, aunque no se haya hecho formalmente el traslado de los distritos, obras y bienes en cuestión, en principio, estos ingresarían al patrimonio de la asociación de usuarios, con las condignas implicaciones sobre la propiedad, que luego deban formalizarse, como deviene del artículo 23 de la Ley 41 de 1993 y del Decreto 2364 de 2015.

En otros casos, si surgió el derecho a la recuperación de la inversión en los términos del acta que se haya suscrito, una eventual cesión de la propiedad a título gratuito no parecería resultar traumática, habida consideración que la Agencia conservaría la acreencia a su favor, y no se truncaría la expectativa de la asociación frente a los cobros que por ese concepto ya se hubieran

efectuado con anterioridad, sin perjuicio de, se itera, los que se sigan cobrando por parte de la ADR, incluso, ya siendo propietaria la asociación.

No obstante, en este momento, y a falta de reglamentación por parte del Gobierno Nacional sobre estas cesiones gratuitas de que trata el inciso tercero del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo vigente, las claridades jurídicas no son suficientes en torno a la posibilidad de que los distritos, obras y bienes pasen a las entidades territoriales, pues, en este evento, podrían coexistir, de un lado, el derecho a la recuperación de la inversión por parte de la ADR y la propiedad cedida al departamento o municipio y, del otro, la expectativa de la asociación de usuarios que no habiendo cumplido en la totalidad con los pagos respectivos, haya abonado las cuotas pertinentes para confiar en la expectativa de que las consabidas propiedades ingresen a su patrimonio conforme lo ordenan las normas referenciadas -supra-.

Sobra decir que tales tensiones devienen inexistentes en la hipótesis en que no existan derechos vigentes o exigibles sobre recuperación de la inversión, pero tampoco obligaciones previa -saldadas o no- por las asociaciones de usuarios. En este caso en el que hay propiedad de la ADR surgida sin derecho al pago de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, no existe complejidad por escoger como cesionaria a título gratuito a la asociación de usuarios o al ente territorial.

Por otro lado, aunque lo explicado en párrafos anteriores permita elucidar el alcance que debe tener la expresión “*sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión*”, contenida en el inciso examinado, resulta conveniente descartar que tal enunciado implique una exoneración de las cuotas por el aludido concepto anteriores o posteriores a la cesión que se pueda llegar a efectuar. Esto es así porque, como se explicó, existe una clara distinción, de un lado, entre la idea de propiedad del bien fiscal y, del otro, la recuperación de la inversión como derecho devenido del acuerdo de voluntades (acta) elaborado con arreglo a la legislación vigente.

Frente a la frase transcrita, es imperativo destacar el hecho de que lo que se proscribe son los “cobros adicionales” por tal concepto. Significa que los que ya eran exigibles lo seguirán siendo, aunque esa propiedad de la ADR sea cedida en el reputado contexto de la adecuación de tierras; y que, en los casos en los que no había obligaciones pendientes por dicho rubro, no podrán cargarse nuevas a las asociaciones beneficiarias, a los departamentos y/o a los municipios por el solo hecho de la cesión.

Estas consideraciones permiten explicar, por lo menos a manera de aproximación, la razón por la que el inciso 3 del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo supeditó tales iniciativas a “**las condiciones que defina el Gobierno Nacional**”. Si bien la aplicación de una norma de carácter legal no requiere, en principio, ejercicio de la potestad reglamentaria -como se explicará-, en esta oportunidad el legislador difirió expresamente al ejercicio de tal reglamentación las cesiones de los distritos, obras y bienes señalados de propiedad de la ADR.

De cualquiera manera, es lo cierto que, a la fecha, el Gobierno Nacional no ha expedido el acto administrativo de carácter general con el que se definan los aspectos en cuestión. En ese orden de ideas, en este momento, no es posible que esta entidad realice la aludida cesión a título gratuito de los mencionados bienes fiscales con destino a las asociaciones de usuarios ni a los entes territoriales –salvo que en el caso de estos últimos se trate de drenajes y control de inundaciones, como se explicará más adelante–.

V.2.3.2. Segundo supuesto del tercer inciso

Con la disertación que precede, resulta más sencillo dimensionar el alcance del segundo supuesto del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, conforme con el cual “*En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a Central de Inversiones S. A. (CISA)*”.

Esto, según se indicó, es lo que ratifica que la cesión gratuita tiene como receptores principales a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, según corresponda; por contera, bajo una intelección literal de la expresión analizada, queda de manifiesto que CISA debe recibir por parte de la ADR, en caso de que desee ejercer la otorgada facultad de cesión a título gratuito, como un receptor subsidiario.

La condición necesaria para que se pueda acudir a dicho colector especial es que primero se haya intentado la cesión a aquellos. Bajo ese entendido, siendo requisito *sine qua non*, es claro que, a falta de la reglamentación del Gobierno Nacional que así lo permita, no será posible agotar esa exigencia, razón por la cual, en este momento, y por consecuencia, tampoco es posible que la ADR ceda gratuitamente a CISA los distritos u obras de adecuación de tierras de su propiedad y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos.

V.2.3.3. Tercer supuesto del inciso tercero

Queda por discernir lo concerniente al tercer supuesto contenido en el párrafo analizado, que ora: “**En todo caso** en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, **deben ser recibidos** por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos”.

Esta proposición jurídica contiene un deber dirigido a las entidades territoriales, que se encuentra circunscrito o condicionado a la ubicación de los bienes e infraestructura vinculada. En los primeros dos supuestos del inciso analizado, por la naturaleza misma de la cesión, además del

carácter facultativo de su uso por parte de la ADR, también converge por parte del adquirente o cesionario la potestad de recibir o no los predios. Debe haber acuerdo de voluntades entre la ADR o las asociaciones de usuarios en el marco de las cesiones a título gratuito de que trata la norma.

No obstante, en este tercer supuesto, el legislador prescindió de este último elemento cuando se cumpla la condición excepcional que allí se establece, esto es, que los bienes fiscales aludidos, entiéndase por tal los distritos de adecuación de tierra o su área de influencia, sean incorporados como área de expansión urbana del ente territorial. Si ello acaece, y la ADR apela a la cesión gratuita, la entidad territorial no podrá oponerse a recibirlos.

Aquellas son zonas rurales identificadas por los planes de ordenamiento territorial como potenciales para ser incorporadas en el perímetro urbano en el mediano o largo plazo, a fin de atender el crecimiento de la población y la demanda de suelo urbanizable. Su desarrollo implica una transición de uso del suelo rural a urbano. En línea con ello, los artículos 30 y 32 de la Ley 388 de 1999, *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, preceptúan:

“ARTÍCULO 30.- Clases de suelo. *Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.*

ARTÍCULO 32.- Suelo de expansión urbana. *Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.”*

En relación con los municipios, numeral 9 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, establece que corresponde a estos:

“Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo

con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”.

Conforme a una lectura sistemática y hermenéutica del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, junto con las demás normas transcritas o invocadas, puede afirmarse que la obligación impuesta a las entidades territoriales de recibir los bienes e infraestructura directamente vinculados a los distritos de adecuación de tierras, cuando estos sean incorporados como área de expansión urbana, no está supeditada a una reglamentación posterior por parte del Gobierno Nacional. El texto normativo establece, de manera categórica e inequívoca, que en tales eventos los entes territoriales deben asumir la administración, operación y mantenimiento de dicha infraestructura, lo cual comporta un mandato legal de aplicación inmediata.

A diferencia de otros segmentos del mismo artículo, en los cuales se señala expresamente que ciertos actos —como la cesión a título gratuito de bienes muebles e inmuebles por parte de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)— deberán realizarse “*en las condiciones que defina el Gobierno Nacional*”, el inciso que regula la hipótesis de incorporación del suelo a expansión urbana no contiene referencia alguna a una eventual reglamentación. Esta diferencia no puede considerarse accidental ni irrelevante desde el punto de vista de la interpretación jurídica; al contrario, obedece a una clara intención legislativa de distinguir entre situaciones que requieren desarrollo normativo adicional y aquellas que, por su precisión y completitud, resultan autoejecutables.

Desde el punto de vista constitucional y legal, la recepción de bienes por parte de las entidades territoriales encuentra sustento en las competencias que les han sido asignadas en materia de ordenamiento territorial, prestación de servicios públicos y administración de bienes de uso público o fiscal. En efecto, los artículos 311 y siguientes de la Constitución Política reconocen a los municipios la atribución de ordenar el desarrollo de su territorio, mientras que el artículo 287 garantiza su autonomía para gestionar los asuntos propios. De igual manera, la Ley 136 de 1994 y la Ley 388 de 1997 establecen con claridad que los municipios deben asumir responsabilidades derivadas de la expansión del suelo urbano, entre ellas la provisión y gestión de infraestructura que soporte dicho crecimiento.

En virtud de lo anterior, no existe una base normativa que permita condicionar la eficacia del mandato legal contenido en el artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 a una reglamentación posterior. La obligación de los entes territoriales de recibir los bienes e infraestructura relacionados con los distritos de adecuación de tierras, cuando estos se incorporen como área de expansión urbana, tiene plena eficacia jurídica por sí misma, sin que resulte jurídicamente admisible postergar su

cumplimiento por ausencia de reglamentación. Se trata, en consecuencia, de un deber legal expreso, vinculante y operativo, que debe ser observado de manera directa e inmediata por las autoridades territoriales.

Aunado a ello, la recepción de tales elementos apareja consigo el subsecuente deber por parte de la entidad territorial de realizar la “*administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos*”, pues así lo indica expresamente la norma analizada, con lo cual quedaría relevada la ADR de hacer lo propio.

Para terminar, hay que decir que es factible que en el futuro el Gobierno Nacional, dentro de su eventual reglamentación, determine que es posible ceder a título gratuito los bienes fiscales de que trata el inciso en cuestión a las asociaciones de usuarios, incluso aquellos que han sido incorporados como área de expansión urbana de la entidad territorial. Sin embargo, mientras tal regulación administrativa no exista, la única posibilidad directamente ejecutable en el marco de tales cesiones es la descrita en los párrafos inmediatamente anteriores al presente.

V.2.4. CUARTO INCISO

El cuarto inciso del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 previene:

“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 éstos. 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 Desastres podrá realizar obras para su rehabilitación”.

Este precepto contempla una cesión a título gratuito entre entidades públicas, exclusivamente. Se habilita a la ADR para hacerlo con destino a las entidades territoriales y a las autoridades ambientales, como podrían ser las corporaciones autónomas regionales, entre otras.

Como se dijo, el servicio de adecuación de tierras comprende distintos tipos de obras, bienes y, valga la redundancia, servicios, los cuales, pueden conllevar o no distritos o infraestructura y bienes asociada a estos. Dentro de este último grupo, según se desprende de lo normado en Ley 41 de 1993 y el Decreto 1071 de 2015, puede hablarse, cuando menos, de la siguiente tipología:

“Distrito de Adecuación de Tierras: *La delimitación del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, se organizará en una unidad de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distrito de Adecuación de Tierras. (Artículo 4º - Ley 41 de 1993)*

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.*

Distritos de protección contra inundaciones: *Área beneficiada por las obras de infraestructura que incluyen obras de adecuación para protección contra inundaciones.*

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.*

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.*

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.” (Subrayado fuera del texto original)*

De todos los tipos de distrito e infraestructura asociada, el inciso cuarto bajo estudio comprende única y exclusivamente los relativos a (i) distritos de drenaje, (ii) distritos de protección contra inundaciones, (iii) infraestructura de drenaje y (iv) infraestructura de protección contra inundaciones. En cualquiera de los cuatro casos, la cesión incluye los bienes asociados a estos.

Una de las condiciones para que la pretendida cesión gratuita sea posible es que se trate de aquellos de propiedad del Estado. No obstante, pese a la amplitud de esa proposición jurídica, resulta pertinente acotar que, por razones de legalidad y seguridad jurídica no es dable inferir que la ADR pueda disponer de bienes que estén por fuera de su órbita. Así, ha de entenderse la permisión en su sentido lógico, de tal manera, que la entidad únicamente podrá ceder aquellos frente a los cuales ejerce legalmente la propiedad o algún derecho especial que le permita ejercer el poder dispositivo sobre los bienes fiscales de que trata la norma.

Otro de los requisitos por cumplir es que se trate de distritos o infraestructura existente, con lo cual se descarta que puedan efectuarse acuerdos sobre la cesión de ese tipo de bienes muebles o inmuebles en el marco de proyectos o infraestructura que aún no existe materialmente.

Dice la norma que, cuando tales cesiones ocurran, “no habrá lugar al cobro del servicio público de adecuación de tierras”. Dado que hasta este punto del concepto solo se ha hecho alusión al cobro por recuperación de la inversión, resulta imperativo destacar que este constituye un

concepto distinto del referido en el inciso cuarto, el cual surge de lo establecido en los artículos 16 A y siguientes de la Ley 41 de 1993:

“ARTÍCULO 16A. CREACIÓN DE LA TASA, HECHO GENERADOR, SUJETO PASIVO Y ACTIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. <Artículo adicionado por el artículo 257 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Créase la tasa del servicio público de Adecuación de Tierras para recuperar los costos asociados a su prestación y que se constituyen como la base gravable para la liquidación. Estos costos se determinarán, a través del sistema y método tarifario establecido en la presente ley.

Serán hechos generadores de la tasa del servicio público de ADT los siguientes:

- 1. Suministro de agua para usos agropecuarios;*
 - 2. Drenaje de aguas en los suelos;*
 - 3. Protección contra inundaciones;*
 - 4. Desarrollo de actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria.*
- La entidad pública propietaria del distrito que preste el servidor público de ADT, será sujeto activo de la tasa del Servicio Público de Adecuación de Tierras y todo usuario de los Distritos de Adecuación de Tierras será sujeto pasivo.*

ARTÍCULO 16B. SISTEMA Y MÉTODO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS. <Artículo adicionado por el artículo 258 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El sistema y método 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, es el siguiente:

1. Sistema: Para la definición de los costos sobre cuya base haya de calcularse la tarifa de adecuación de tierras, se aplicará el siguiente sistema:

a) 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 que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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.

b) 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 de Adecuación de Tierras 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.

c) 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 complementarias para mejorar la productividad agropecuaria, dividido entre el número de

beneficiados por dichas actividades. Esta tarifa se cobrará únicamente a los usuarios del distrito de Adecuación de Tierras que soliciten al prestador del servicio público la prestación de dichas actividades.

d) *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 utilizará:

I. El presupuesto anual de costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, elaborado por el prestador del servicio público.

II. El registro general de usuarios actualizado.

III. El plan de adecuación de tierras proyectado.

2. 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:

a) Costos de administración del distrito. Comprenden la remuneración del personal administrativo, costos generales, costos de facturación, arriendos, vigilancia, servicios públicos, seguros, impuestos y costos no operacionales relacionados con la administración del respectivo distrito.

b) Costos de operación del distrito. Comprenden la remuneración del personal operativo, energía eléctrica para bombeo, costos de operación y mantenimiento de vehículos, maquinaria y equipo, y movilización del personal de operación del distrito.

c) Costos de conservación. Comprenden la remuneración del personal de conservación y los costos de la conservación, limpieza, reparación y reposición de infraestructura y equipos del distrito.

d) Costos de actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria. Comprenden los costos asociados al fortalecimiento organizacional y extensión agropecuaria; promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego; apoyo a la producción agropecuaria; investigación, innovación, transferencia tecnológica y transformación; comercialización; manejo eficiente del agua y suelo; aprovechamiento de los materiales resultantes del mantenimiento y conservación del distrito de adecuación de tierras.

e) Costo de la Tasa por Utilización de Aguas (TUA). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015 o las disposiciones que hagan sus veces. 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 riego.

f) Costos de Reposición de Maquinaria. Son los costos en que se incurre para reemplazar la maquinaria del distrito destinada para la prestación del servicio público de adecuación de tierras a los usuarios, una vez haya cumplido su vida útil.

PARÁGRAFO 1o. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará mediante resolución, antes del 31 de diciembre de cada año y para la vigencia siguiente, la tarifa fija, la tarifa volumétrica y la tarifa para reposición de maquinaria del servicio público de riego, con el fundamento en el método y sistema establecidos en la presente ley. Asimismo, fijará anualmente la proporción de los costos de operación y conservación para las tarifas fija y volumétrica para cada distrito de Adecuación de Tierras, teniendo en cuenta su naturaleza, así como los sistemas de captación y distribución del agua.*

PARÁGRAFO 2o. *El valor a pagar por el administrador del Distrito de Adecuación de Tierras por concepto de la Tasa por Utilización de Aguas (TUA) será con cargo a cada usuario del servicio y debe calcularse proporcionalmente al área beneficiada de cada uno por el servicio prestado.*

PARÁGRAFO 3o. *En el caso de las asociaciones de usuarios, la factura del servicio público de adecuación de tierras constituye título ejecutivo y en consecuencia, su cobro se hará conforme con las reglas de procedimiento establecidas en el Código General del Proceso”.*

Esto aparece que mientras los distritos y demás bienes referidos en el inciso cuarto del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo (drenaje y/o protección contra inundaciones) se encuentren a disposición de la ADR, será sujeto activo de la tasa por el servicio de adecuación de tierras que se acaba de transcribir; de tal suerte que la forma de librar al sujeto pasivo de esta es la cesión a las entidades territoriales o a las autoridades ambientales, lo cual extinguirá la causación de cuotas desde el momento en que se perfeccione la cesión a título gratuito, sin perjuicio de la exigibilidad de los valores generados y adeudados antes de que ello ocurra.

A juicio de esta Oficina Jurídica, por la claridad del supuesto desarrollado en el consabido inciso, no se precisa de regulación adicional o del ejercicio de la potestad reglamentaria para su aplicación, lo cual no obsta para que, de considerarlo pertinente, el Gobierno Nacional haga uso de esa prerrogativa, dado su carácter irrenunciable e irrevocable, por el sustento que le ofrece el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 115 Superior.

V.2.5. QUINTO INCISO

Contempla:

“La Agencia de Desarrollo Rural realizará la gestión de saneamiento de las obligaciones de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado en

cuanto a tarifas de energía y tasas por uso del agua, cuya fecha de exigibilidad sea superior a 5 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley”.

Dado que no hay preguntas relacionadas con este párrafo, la Oficina se limitará a señalar que la norma impone a la ADR un deber de sanear determinadas obligaciones de los usuarios de los distritos de adecuación de tierras.

V.2.6. SEXTO INCISO

En su tenor literal se encuentra:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los 6 meses siguientes o la entrada en vigencia de la presente ley en coordinación con la ADR y UPRA deberán elaborar un proyecto de ley que modifique la Ley 41 de 1993”.

La disposición analizada impone una obligación normativa al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), consistente en la elaboración de un proyecto de ley para modificar la Ley 41 de 1993, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023.

Desde el punto de vista jurídico, se trata de un mandato legal de carácter programático e instrumental, que no tiene efectos sancionatorios en caso de incumplimiento, pero sí genera un compromiso institucional verificable. Esta clase de normas, si bien no son autoejecutables ni exigibles por vía judicial inmediata, sí tienen relevancia para efectos de control político y seguimiento administrativo, especialmente por parte del Congreso de la República, la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación, entre otros.

La finalidad del mandato es actualizar o reformar el régimen jurídico sobre adecuación de tierras consagrado en la Ley 41 de 1993, norma que regula el servicio público de adecuación de tierras, sus modalidades, financiación, recuperación de inversión, y la participación de asociaciones de usuarios. Esto sugiere que el legislador considera que dicho marco legal requiere adecuación a las nuevas realidades técnicas, financieras e institucionales derivadas del modelo implementado a través de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), la descentralización de funciones, y el rol ampliado de la ADR.

En consecuencia, aunque la norma no establece consecuencias jurídicas automáticas por su eventual incumplimiento, su carácter vinculante en el plano institucional le confiere fuerza directiva para la formulación de políticas públicas, y su omisión podría ser objeto de observación en informes de gestión o en debates de control político.

Sin embargo, aunque el contenido del mandato se agote o acate con la presentación del proyecto de ley, ello por sí solo no genera afectación alguna a los contenidos de la Ley 41 de 1993, razón por la que su vigencia y exigibilidad, de cara a la norma examinada, se mantiene incólume. Queda descartado, entonces, que haya que dejar de dar cumplimiento a los dictados de esta preceptiva mientras se surte alguna especie de trámite de reforma.

V.2.7. PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 36

“PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades territoriales y los Ministerios de Minas y Energía y de Vivienda, priorizarán la financiación de la terminación de los actuales distritos de riego multipropósito, así como la construcción de nuevas iniciativas multipropósito en zonas de alta productividad agrícola”.

Sobre este aparte no se elevaron consultas que deban ser resueltas por la Oficina Jurídica.

V.3. DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Por tratarse de un asunto transversal a los diferentes ítems consultados, resulta conveniente efectuar algunas acotaciones en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, especialmente el Presidente de la República, y la necesidad de que se active o no como presupuesto de eficacia de las normas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los artículos 4, 6, 95 y 123 de la Constitución Política imponen el deber, especialmente para las autoridades, de atender dicho Texto Supremo y también las leyes, subordinadas a aquella, so pena de que se active la responsabilidad de quienes están llamados a cumplirlas. Esto es apenas natural, considerando el carácter imperativo de la legislación, exigible inclusive a través de medios coercitivos. Esto implica que, en principio, o por lo menos en teoría, la ley no necesita de otras normas complementarias para poderse aplicar.

Ahora, ello no obsta para que Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 11 de artículo 189 de la Carta Política ejerza la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, dentro del margen de configuración que permita la Constitución y la propia Ley.

Estos límites están dados por diversos instrumentos o instituciones jurídicas, como, por ejemplo, la reserva de ley, caso en el cual solo el legislador puede regular un tema; o por el grado de desarrollo que tenga un tema cometido a la cláusula general de competencia del legislador, pues,

si el legislador fue lo suficientemente amplio y prolijo en el detalle normativo, resulta entonces menos necesaria la reglamentación por vía administrativa, tal como lo recordó la Corte Constitucional en las sentencia C-1005 de 2008:

*“La jurisprudencia constitucional ha insistido en que la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse, por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley. Desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. Es de desatacar aquí, que no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas. **Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que prima facie no habría espacio para una regulación ulterior.** La facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador.”* (Negrilla fuera del texto original)

El artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política de Colombia, consagra la potestad reglamentaria del Presidente de la República como una atribución directa, permanente y constitucionalmente conferida, cuyo propósito es asegurar la cumplida ejecución de las leyes mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes. Esta facultad no requiere habilitación legal expresa ni puede ser restringida por el legislador, en tanto se configura como “*inalienable, intransferible, inagotable e irrenunciable*” (Sentencia C-810 de 2014, Corte Constitucional).

Dicha potestad tiene particular relevancia frente a las normas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en la medida en que su ejercicio no constituye una condición necesaria para la eficacia de todas las disposiciones del mismo, sino únicamente de aquellas que, por su formulación general y abstracta, requieren de desarrollo reglamentario. Por tanto, se impone distinguir entre las normas del PND de aplicación inmediata, que son directamente ejecutables, y aquellas de aplicación mediata, que exigen el ejercicio reglamentario del Ejecutivo.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que “*no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas*” (Sentencia C-1005 de 2008). El legislador puede formular disposiciones con tal grado de detalle que excluyen la necesidad de una actuación posterior del Ejecutivo. En estos casos, “*el reglamento resultaría innecesario*”, como lo expresó la Corte en Sentencia C-508 de 2002. En cambio, cuando la ley se limita a establecer directrices generales

sin concretar los elementos operativos, “*se hace indispensable la expedición de decretos que la reglamenten, o proferir resoluciones y órdenes indispensables dirigidos a esa finalidad*” (idem).

Esta dualidad entre normas autoaplicativas y normas que requieren reglamentación cobra especial importancia en el marco del PND, ya que, como bien lo reconoció inclusive el Departamento de Planeación Nacional en el documento titulado “*Potestad Reglamentaria de la Ley en el ordenamiento jurídico colombiano*” -elaborado justamente para responder sobre su necesidad en el marco de la implementación en el PND 2022-2026-, uno de los propósitos centrales del ejercicio jurídico de las entidades ejecutoras es identificar qué artículos del Plan “*son de aplicación inmediata y, por lo tanto, no requieren de reglamentación, y cuáles son de aplicación mediata y, en ese sentido, requieren de un ejercicio reglamentario por parte del Ejecutivo*” (p. 14).

Ahora bien, el hecho de que ciertas normas del Plan Nacional de Desarrollo no puedan aplicarse sin una reglamentación previa, no significa que la ley sea ineficaz mientras no se expidan dichos actos. La eficacia se encuentra supeditada, en estos casos, a la producción normativa del Ejecutivo, bajo los parámetros de necesidad y competencia que rigen la potestad reglamentaria. Según el Consejo de Estado, esta se encuentra limitada por dos criterios esenciales: (i) el de la competencia, que impide al Ejecutivo modificar o suprimir disposiciones legales, y (ii) el de la necesidad, en virtud del cual “*si la ley es clara y agota el objeto o la materia regulada, no se encuentra razón para que el Ejecutivo intervenga*” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de junio de 2019, rad. 36860).

La jurisprudencia y doctrina administrativa han reconocido, además, dos modalidades de esta potestad: (i) la competencia reglamentaria primaria y (ii) la competencia secundaria. La primera corresponde exclusivamente al Presidente y se materializa mediante decretos; la segunda, de carácter más técnico y detallado, puede ser ejercida por ministros o directores de departamentos administrativos mediante resoluciones u otros actos administrativos, “*siempre y cuando se entienda que esa competencia de regulación es residual y subordinada*” (p. 12).

El documento del DNP enfatiza que en el caso del PND 2022-2026, los sectores del Gobierno deben realizar un ejercicio de análisis normativo para clasificar las disposiciones en función de su aplicabilidad directa o mediata, y, en este último caso, definir si la reglamentación requerida es de carácter primario —esto es, mediante decreto del Presidente— o puede realizarse mediante actos administrativos expedidos por autoridades subordinadas, cuando “*la especialidad técnica de la materia lo amerita*” o la ley así lo disponga expresamente (p. 14).

Esta posición se comparte enteramente por esta Oficina Jurídica, en tanto responde a los dictados de la jurisprudencia constitucional y administrativa que reconocen la amplitud del ejercicio de la potestad reglamentaria, solo limitada por la propia constitución y la ley, en caso de reserva legal

o por profundidad del desarrollo legal; que impone que su necesidad como presupuesto de aplicabilidad deba ser evaluada caso a caso por el operador jurídico -administrativo o judicial-.

Debe recordarse que la potestad reglamentaria no habilita al Ejecutivo para crear nuevas obligaciones o alterar el contenido normativo de la ley. Su función es estrictamente instrumental: se orienta a precisar, operacionalizar o implementar los mandatos legales, sin alterar su contenido. Por tanto, el ejercicio reglamentario del PND debe ceñirse a esta función complementaria, excluyéndose toda interpretación que derive en un uso sustitutivo o expansivo de la potestad reglamentaria más allá del marco legal. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, el reglamento no puede “*configurar, motu proprio, materias no reguladas por el Legislador*” (Sentencia C-432 de 2004).

En suma, la facultad reglamentaria del Ejecutivo, y en particular del Presidente de la República, es una herramienta fundamental para la operatividad de determinadas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo. Su ejercicio no es condición necesaria para la eficacia de todas las normas del Plan, pero sí constituye un presupuesto indispensable para aquellas cuyo nivel de generalidad impide su aplicación directa. La correcta identificación de los artículos que requieren reglamentación, así como la elección del mecanismo reglamentario correspondiente —primario o secundario—, constituye una condición de legalidad y eficacia administrativa en la ejecución del PND.

Ahora bien, es imperativo acotar que, de cualquier manera, para esta oficina, la pregunta sobre el nivel de detalle normativo debe abordarse desde un análisis material. En tal sentido, no sería la existencia de una norma formalmente destinada a desarrollar el canon legislativo del artículo 36 del PND el que permita entender por superado el requisito en la mayoría de los casos, sino la existencia en el ordenamiento jurídico, entendido como un todo, de herramientas que permitan dar sentido y alcance práctico a lo que se pretende.

Así, a modo de ejemplo, no es indispensable que el Gobierno Nacional reglamente el alcance o la definición de servicio público de adecuación de tierras, distritos de adecuación o áreas de expansión urbana para efectos del artículo 36 (aunque nada obsta para que lo haga), si otro tipo de normas vigentes ya permiten dilucidar tales conceptos.

Algo similar podría decirse de la mayoría de las cesiones gratuitas de que trata el artículo ibidem, salvo en aquellos casos en los que en efecto se advierta que el propio legislador difirió el asunto a una reglamentación especial o que se vislumbre que las ayudas que ofrece el ordenamiento resultan insuficientes.

V.4. SOBRE LA DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 41 DE 1993

El numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política asigna al Congreso de la República, en ejercicio de su atribución para expedir leyes, la facultad de interpretarlas, modificarlas o derogarlas.

La derogatoria de las leyes constituye un fenómeno jurídico que ha sido ampliamente desarrollado y explicado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y que guarda relación con la vigencia de ese tipo de normas en función del tiempo y la voluntad del legislador.

En lo que respecta a la facultad de derogación, la Corte Constitucional ha precisado que se trata de una competencia de origen constitucional que faculta al legislador para retirar normas del ordenamiento jurídico, ya sea de forma total o parcial, con base en consideraciones de diversa índole, como motivos políticos, sociales, económicos o de otra naturaleza, derivadas de criterios de necesidad o conveniencia (C-811 de 2014).

En consonancia con esa definición, el mismo tribunal ha indicado que el propósito de derogar una norma es eliminar su contenido normativo del sistema jurídico, lo que supone la pérdida de su fuerza obligatoria. Esta cesación se materializa mediante la expedición de otra norma posterior, de igual o superior jerarquía, que bien puede reemplazar el precepto anterior o simplemente eliminarlo sin sustituirlo (C-857 de 2005). En esa línea, la derogación constituye una manifestación negativa del poder legislativo: así como el Congreso puede crear normas, también puede eliminarlas, en virtud del principio según el cual en derecho lo que se hace por una vía formal, se deshace del mismo modo.

Así las cosas, la derogación se traduce en la terminación de la vigencia de una ley como consecuencia de una nueva decisión legislativa adoptada en uso de la libertad de configuración normativa. No se trata, por tanto, de una cuestión de validez. La Corte ha enfatizado que esta cesación de vigencia *“no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo”* (C-443 de 1997).

En otras palabras, no implica, por sí sola, la pérdida automática de la eficacia de la norma derogada, ya que los efectos jurídicos que produjo mientras estuvo vigente pueden seguir desarrollándose conforme a su contenido, hasta extinguirse gradualmente.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la facultad de derogar leyes no es una prerrogativa secundaria del legislador, sino una función esencial que refleja los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como son la soberanía popular y el principio democrático. Esta atribución permite a las mayorías democráticas reformar o sustituir normas previamente adoptadas, conforme a las nuevas circunstancias sociales y a su propio

juicio político de conveniencia. En tal sentido, la voluntad más reciente expresada por los representantes populares, conforme a los mecanismos previstos en la Constitución, prevalece sobre decisiones legislativas anteriores (C-443 de 1997).

En la sentencia C-439 de 2016, la alta Corporación reiteró su interpretación contenida en la sentencia C-811 de 2014 acerca de las distintas modalidades de derogatoria, así:

“5.6. Ahora bien, de conformidad con las reglas generales de interpretación de las leyes, previstas en la Ley 153 de 1887, esta Corporación ha sostenido de manera uniforme que la derogación puede producirse, principalmente, a través de tres modalidades: en forma expresa, tácita u orgánica. En la Sentencia C-811 de 2014, la Corte, recogiendo lo dicho en decisiones anteriores sobre la materia, explicó las referidas modalidades en los siguientes términos: (i) en cuanto a la derogatoria expresa, manifestó que esta “ocurre cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua^[22], de tal suerte que no es necesaria ninguna interpretación, ‘pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador^[23]’. (ii) *Sobre la derogatoria tácita, señaló que la misma tiene lugar “cuando la nueva ley regula un determinado hecho o fenómeno de manera diferente a la ley anterior, sin señalar expresamente qué disposiciones quedan sin efectos, lo que implica que sólo pierden vigencia aquellas que sean incompatibles con la nueva regulación^[24]. En este evento es ‘necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial^[25]’.* Finalmente, (iii) *respecto de la derogación orgánica, explicó que esta ocurre “cuando la nueva ley ‘regula íntegramente la materia a la que la anterior disposición se refería^[26].’ Sobre dicha forma de derogatoria, destacó que “[l]a derogación orgánica, que no requiere de manera necesaria que haya incompatibilidad entre la nueva ley y la ley o leyes anteriores^[27], ‘puede tener características de la derogación expresa y tácita, en el sentido en que el legislador puede expresamente señalar que una regulación queda sin efectos o que le corresponda al intérprete deducirla, después de un análisis sistemático de la nueva normativa^[28]’.*

En síntesis, puede decir que existen tres tipos de derogatoria, la expresa, la tácita y la orgánica. La primera ocurre cuando la nueva ley indica expresamente qué artículos de la anterior son objeto de derogatoria; la segunda, cuando no lo dice, pero se entienden derogadas las disposiciones que la contraríen; y la tercera, cuando un asunto es regulado íntegramente por una ley, quedando por sentado que cualquier otra disposición por fuera de ella, queda al margen del orden jurídico.

En lo que tiene que ver con los efectos producidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en particular su artículo 36 por sobre el artículo 24 de la Ley 41 de 1993 se observa lo siguiente.

No hay derogatoria expresa. Sobre el particular, este último precepto no es mencionado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, legislación en la que no hay otro artículo que disponga algo parecido:

“ARTÍCULO 372. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9o de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9o de la Ley 1969 de 2019; la expresión “Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)” incluida en el artículo 9o de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; y los artículos 2o y 3o de la Ley 2186 de 2022.

PARÁGRAFO 1o. El artículo 313 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1o de enero de 2024.

PARÁGRAFO 2o. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

PARÁGRAFO 3o. Los bienes inmuebles actualmente administrados por Fontur, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación”.

No existe derogatoria orgánica. Esto obedece a que ni siquiera la ley del Plan Nacional de Desarrollo en su conjunto -mucho menos su artículo 36 visto de forma aislada- tiene por objeto

regular de manera integral lo relativo al servicio público de adecuación de tierras o a alguno de sus componentes, como la recuperación de la inversión en el marco de los distritos.

Tampoco existe derogatoria tácita. Aunque la sustentación de esta premisa requiere de reflexiones menos evidentes, es posible colegirlo a partir de la siguiente comparación:

Artículo 24 de la Ley 41 de 1993	Artículo 36 de la Ley 2294 de 2023
<p><i>ARTÍCULO 24. DERECHO AL REINTEGRO DE LAS INVERSIONES. Todo organismo ejecutor de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. Con tal fin, podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar.</i></p> <p><i>Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones.</i></p> <p><i>(Negrilla fuera del texto original)</i></p>	<p><i>ARTÍCULO 36. DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. Las entidades territoriales y las entidades públicas del orden nacional, en su calidad de organismos ejecutores públicos o la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a través del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (Fonat), podrán financiar obras de adecuación de tierras en los distritos entregados en propiedad a las asociaciones de usuarios de acuerdo con la normativa vigente, así como en los distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios ejecutados en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) u otros programas específicos dirigidos a implementar sistemas alternos de adecuación de tierras.</i></p> <p><i>Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes.</i></p>

Los distritos u obras de adecuación de tierras de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y **sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión**, a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, en las condiciones que defina el Gobierno Nacional. En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a Central de Inversiones S. A. (CISA). En todo caso en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos.

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 éstos. 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 Desastres podrá realizar obras para su rehabilitación.

La Agencia de Desarrollo Rural realizará la gestión de saneamiento de las obligaciones

de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado en cuanto a tarifas de energía y tasas por uso del agua, cuya fecha de exigibilidad sea superior a 5 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los 6 meses siguientes o la entrada en vigencia de la presente ley en coordinación con la ADR y UPRA deberán elaborar un proyecto de ley que modifique la Ley 41 de 1993.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades territoriales y los Ministerios de Minas y Energía y de Vivienda, priorizarán la financiación de la terminación de los actuales distritos de riego multipropósito, así como la construcción de nuevas iniciativas multipropósito en zonas de alta productividad agrícola.

(Negrilla fuera del texto original)

Lo primero que se debe destacar es que entre ambos artículos el único aspecto contrastable es el relativo a la recuperación de la inversión por la ejecución, rehabilitación, ampliación, o complementación de distritos de adecuación de tierras (riego, drenaje o protección contra inundaciones). El artículo 24 de la Ley 41 de 1993 establece un derecho en favor del ejecutor en cualquiera de los cuatro casos mencionados, sin discriminación o distinción del contexto en el que se produzca o la naturaleza del organismo que lleve a cabo la obra o proyecto.

La norma posterior, en este caso el artículo 36 del PND, sobre el particular y como se explicó en el capítulo alrededor del alcance del inciso segundo de ese texto, alude al cobro de recuperación de la inversión realizada con recursos del FONAT en el marco del programa PIDAR y a las soluciones de riego individuales o colectivas. Es frente a estos espacios, se colige, por las razones explicadas en acápite precedentes de este concepto, que el artículo contempla que la recuperación de la inversión solo aplicará para la construcción de nuevos “distritos” o ampliación de los ya existentes.

Esto lo que traduce es que el PND introdujo una excepción a la regla general sobre la recuperación o reintegro de la inversión para los dos casos mencionados en los que se empleen recursos del FONAT. Al ser así **no puede entonces hablarse de una derogatoria táctica del artículo 24 de la Ley 41 de 1993, sino de la delimitación de subreglas para supuestos muy específicos**, en los términos y bajo las consideraciones explicadas en este concepto al dimensionar el alcance del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023, razón por la cual el precepto primigenio se mantiene vigente y aplica para la ejecución, rehabilitación, ampliación, o complementación de distritos de adecuación de tierras por fuera del programa PIDAR; y para la ejecución o ampliación de tales distritos si se ejecutan en el marco del programa PIDAR con recursos FONAT.

Por lo demás, en el inciso tercero de este último, sobre la materia, incluye una acotación acerca de la exclusión de cobros “adicionales” por el consabido reintegro en los casos en los que medien las cesiones gratuitas allí referidas, razón por la cual tampoco es posible deducir la derogatoria táctica analizada.

V.5. EXIGIBILIDAD DEL REINTEGRO Y EJECUCIÓN DE LOS PIDAR

Este punto resulta cardinal referirse a dos aspectos puntuales: los alcances del acto de cofinanciación de los PIDAR por parte de la ADR y el instrumento que determina la exigibilidad de los cobros por reintegro de la inversión de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993.

Sin que resulte relevante a este punto el detalle sobre la ruta de cofinanciación del programa PIDAR, establecida en su reglamento normativo, contenido en los acuerdos el 011 de 2023, 016 de 2023 y 006 de 2024 del Consejo Directivo de la entidad, hay que decir que, en sintonía con lo prefijado en el numeral 12.1.6 de ese instrumento, *“La Presidencia de la Agencia expedirá el acto administrativo o instrumento jurídico que corresponda, mediante el cual se aprobará la cofinanciación del proyecto”*.

Esto significa que la cofinanciación surge del acto administrativo que aprueba el proyecto, el cual debe corresponder con lo estructurado y viabilizado por la entidad. Bajo ese entendido, allí se concreta la manifestación unilateral de la administración tendiente a producir efectos jurídicos respecto de aquel.

En relación con algunos de sus atributos, resulta útil considerar lo señalado en los artículos 87 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, así:

“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.



ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”. (Subrayado fuera del texto original)

Lo anterior ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia T-355 de 1995, la cual dispone:

“La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado”.

Esto apareja que toda circunstancia consolidada a través del acto administrativo en firme que aprueba la cofinanciación del PIDAR se ve imbuida por los mismos efectos. Ergo, si a través de este se materializó algún compromiso relacionado con el retorno a la inversión de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, resulta plenamente exigible, dada la presunción de legalidad del acto y su carácter ejecutorio.

Ahora bien, no escapa a esta Oficina el hecho de que, si bien dicho rubro puede combinarse con el contexto de los PIDAR, también cuenta con su propio marco jurídico, que permite extractar reglas claras.

Dentro de esa ilación, es menester precisar o recordar que, el contenido del mencionado artículo es el siguiente:

*“ARTÍCULO 24. DERECHO AL REINTEGRO DE LAS INVERSIONES. Todo organismo ejecutor de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación, tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de tales obras, **de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con la asociación de usuarios.** Con tal fin, **podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar.**”*

Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones”. (Negrilla fuera del texto original)

El artículo 25 ibidem establece los siguientes subsidios:

“ARTÍCULO 25. SUBSIDIOS. Créase un subsidio del 50% en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, con destino a los pequeños productores, usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras que reúnan las condiciones socioeconómicas que determine el Consejo Superior de Adecuación de Tierras. Este subsidio puede ser complementado con aportes de otros organismos públicos o privados en cuantía no menor al 5% ni mayor al 20% del costo en cuyo caso, el subsidio se incrementará en dicho porcentaje.”

Lo primero que se observa de tales preceptos es que el cobro por recuperación de la inversión es un derecho que solo se da frente a distritos de adecuación de tierras (no otros componentes del servicio público subyacente o soluciones alternativas), cuyos valores se construyen en coordinación con la asociación beneficiaria de la respectiva obra.

Para el caso de las realizadas con cargo a los recursos del FONAT, convergen en la ecuación jurídica diversos artículos compilados en el Decreto 1071 de 2015:

“ARTÍCULO 2.14.1.2.8. Concertación. Los Organismos Ejecutores realizarán concertaciones con los potenciales beneficiarios de proyectos de adecuación de tierras mediante reuniones en las cuales se presentan los estudios, diseños, presupuestos de

inversión y proyecciones financieras, una vez terminados los estudios de prefactibilidad o factibilidad o diseños detallados, según corresponda, para recibir comentarios o recomendaciones, en caso de ser viable el proyecto.

Los resultados de las concertaciones a que se lleguen por las partes se registrarán en actas de compromiso, en virtud de las cuales los beneficiarios y la Asociación de Usuarios, aceptan el proyecto y se obligan a pagar, por lo menos, las sumas que les corresponda por concepto de inversión, y autorizan al Organismo Ejecutor a establecer el título ejecutivo correspondiente para el cobro o recaudo de las mismas, bien por jurisdicción coactiva o común.

El Organismo Ejecutor, presentará para su suscripción, el acta de compromiso a la Asociación de Usuarios para que con el cumplimiento de los demás requisitos se puedan realizar los diseños correspondientes.

PARÁGRAFO 1. La financiación o cofinanciación de los proyectos de adecuación de tierras estarán condicionadas a la aceptación de como mínimo, la mayoría absoluta de los potenciales beneficiarios que representen no menos del 50% del área del Distrito, de acuerdo con lo concertado en las respectivas actas de compromiso donde se establecerán los acuerdos a los que se lleguen y el compromiso de ellos a pagar la recuperación de la inversión y normatividad vigente.

PARÁGRAFO 2. Para los proyectos que sean financiados con el FONAT, dentro de los requisitos de priorización establecidos en el Reglamento del Fondo, se debe contemplar los proyectos para los cuales exista mayor porcentaje de aceptación de los potenciales beneficiarios y su ejecución no procederá sin la suscripción de las respectivas actas de compromiso y normatividad vigente.

PARÁGRAFO 3. Los costos de los estudios de preinversión solo serán susceptibles de recuperación de la inversión en los eventos en que se ejecute el proyecto efectivamente.

ARTÍCULO 2.14.1.2.10. Aprobación de proyectos por parte del FONAT. Una vez determinada la viabilidad del proyecto de que trata el artículo 2.1.4.1.2.5 del presente Título y aceptado el estudio de preinversión por parte del Comité Técnico de la Asociación de Usuarios, en la subetapa que corresponda, el Organismo Ejecutor lo presentará a la secretaria técnica del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - FONAT para obtener la aprobación y autorización de utilizar los recursos del Fondo para ejecutar la subetapa o etapa siguiente que corresponda.

El Organismo Ejecutor adjuntará a la solicitud, **el acta final de compromiso suscrita por el representante legal de la Asociación de Usuarios que corresponda de acuerdo con la subetapa de preinversión, en la que conste de manera expresa, clara y exigible la obligación de la recuperación de la inversión pública, la cual prestará mérito ejecutivo para todos los efectos, en el evento en que se ejecute el proyecto objeto del compromiso.**

La Secretaría Técnica del FONAT aplicará los criterios y metodología de priorización de proyectos que indique el reglamento del Fondo, de acuerdo a la etapa o subetapa que corresponda, y presentará los proyectos al representante legal del Fondo para su aprobación mediante acto administrativo, previa expedición de la disponibilidad presupuestal, de conformidad con Plan de Acción del Fondo aprobado por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 2.14.1.2.11. Liquidación de las inversiones. Una vez terminada la factibilidad y/o el diseño del proyecto a ser financiado con cargo a los recursos del FONAT, se realizará una liquidación con el costo estimado de las obras, el cual solo se podrá incrementar hasta en un 30% en la liquidación final. Esta liquidación servirá para establecer las cuotas estimadas que les corresponde a los usuarios, para efectos de los abonos que realicen sobre su obligación desde el inicio de las obras, sin perjuicio de que en cualquier etapa del proyecto se pueda establecer el monto real de los costos para su asignación de acuerdo con la metodología y los parámetros, criterios y opciones establecidos en el reglamento del FONAT.

PARÁGRAFO. Los sobre costos que excedan el 30% mencionado o que sean el resultado de una situación de fuerza mayor, caso fortuito, gestión deficiente o culpable del Organismo Ejecutor, deberán ser asumidos por este.

ARTÍCULO 2.14.1.2.12. Acta final. El acta final de compromiso deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

1. Sujetos. El Organismo Ejecutor y los beneficiarios con sus respectivos compromisos;
2. El objeto. La realización de las obras por parte del Ejecutor y el compromiso de los usuarios de pagar las inversiones en la forma pactada;
3. Compromiso financiero. En el que se establece el costo del proyecto y la obligación que a cada usuario le corresponde en el mismo y la forma de pago acordada;

3. *Las garantías personales y reales que los beneficiarios deben otorgar como parte del cumplimiento de los compromisos adquiridos*". (Negrilla fuera del texto original)

De las normas transcritas emerge de forma diáfana que la obligación devenida de la recuperación de la inversión nace con el acta que en tal efecto se suscriba y los compromisos que allí se adquieran entre el organismo ejecutor de un distrito de adecuación de tierras o de su rehabilitación, ampliación, o complementación y la asociación de usuarios. Tales obligaciones prestan mérito ejecutivo y resultan exigibles por vía de cobro coactivo o judicial, según corresponda.

Es forzoso destacar que los artículos 5 y 20 de la Ley 41 de 1993 definen a los usuarios y del distrito y su forma asociativa, así:

“ARTÍCULO 5o. USUARIOS DEL DISTRITO. Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. 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 defensa de los recursos naturales.

PARÁGRAFO. El usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras, será solidariamente responsable con el propietario del predio, de las obligaciones contraídas por servicios con el Distrito en el respectivo inmueble.

ARTÍCULO 20. ASOCIACIÓN DE USUARIOS. Los usuarios de un Distrito de Adecuación de Tierras estarán organizados, para efectos de la representación, manejo y administración del Distrito, bajo la denominación de asociación de usuarios.

*Todo usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras **adquiere por ese solo hecho la calidad de afiliado de la respectiva asociación** y, por lo mismo, le obligan los reglamentos y demás disposiciones que se apliquen a dichos organismos y a sus miembros*". (Negrilla fuera del texto original)

Con esta claridad, es importante también exponer que en Reglamento del FONAT se establece la metodología para la recuperación del FONDO, en los siguientes términos:

“6. METODOLOGÍA PARA RECUPERACIÓN INVERSIONES DEL FONDO

La metodología para la recuperación de las inversiones del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT, será la establecida de conformidad el Acuerdo 191 de 2009 expedido

por el extinto INCODER, o aquel que lo modifique, complemente, sustituya o reemplace, el cual hace parte integral del presente reglamento, y se debe dar aplicabilidad al mismo en las etapas y procesos del FONAT cuando corresponda.

De conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, todo organismo ejecutor tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en el caso de construcción, rehabilitación, ampliación, o complementación de distritos de adecuación de tierras. Por lo cual, atendiendo a que las actividades objeto de recuperación de la inversión establecidas en la norma son taxativas, queda claro que las inversiones por concepto de reposición de maquinaria, así como de actividades agropecuarias complementarias no será objeto de recuperación de la inversión.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en las respectivas actas de compromiso con la asociación de usuarios, el organismo ejecutor podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que hubiese lugar a efecto de hacer efectiva la recuperación de la inversión.

Cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego drenaje, o protección contra inundaciones.

De acuerdo con los factores de liquidación del artículo 25 de la mencionada ley, las inversiones en adecuación de tierras, sujetas a recuperación estarán constituidas, entre otros, por el valor de los siguientes conceptos:

1. Los estudios que se adelanten en fase de preinversión,
2. Los terrenos utilizados en la ejecución del Distrito;
3. Las servidumbre de beneficio colectivo;
4. Las obras civiles realizadas adicionando el aporte comunitario de mano de obra;
5. Los equipos electromecánicos instalados;
6. Los costos financieros de los recursos invertidos;
7. La maquinaria y los equipos iniciales para la operación y conservación del Distrito y
8. La porción de los costos de protección y recuperación de las cuencas respectivas.

En este sentido, los siguientes tipos de proyectos de la etapa de inversión financiados o cofinanciados por el fondo estarán sujetos a la recuperación de la inversión realizada por el FONAT.

- Proyectos de obra nueva o distritos nuevos, incluyendo la fase de Preinversión.*

- *Proyectos de rehabilitación, ampliación, modernización de distritos existentes, incluyendo la fase de Preinversión.*

Los valores aportados vía cofinanciación, derivados de otras fuentes, no serán objeto de recuperación de la inversión, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 41 de 1993. El valor de la cofinanciación se aplicará a nivel de subsidio para la recuperación de la inversión, en cuantía no menor al 5% ni mayor al 20% del costo del proyecto. (Art. 25 de la Ley 41 de 1993).

NOTA: La propiedad de la infraestructura que se construya en el marco de la operación del FONAT será de la ADR hasta tanto se concluya el proceso de recuperación de inversiones, definido en detalle en el Procedimiento Operativo del FONAT". (Negrilla fuera del texto original)

Para terminar, es igualmente imperativo advertir que las normas citadas conducen a que **el acta final de compromiso suscrita por el representante legal de la Asociación de Usuarios que corresponda de acuerdo con la subetapa de preinversión, en la que conste de manera expresa, clara y exigible la obligación de la recuperación de la inversión pública, prestará mérito ejecutivo para todos los efectos, en el evento en que se ejecute el proyecto objeto del compromiso.**

Esto último lo que traduce en que los aspectos relacionados con la ejecución del distrito de adecuación de tierras tales como la contratación o la realización de obras son aspectos de la exigibilidad del cobro, pero no de la existencia y causa. Dicho de otro modo, el título que determina la obligación es la referida acta, y la ejecución del proyecto es la condición a la que se sujeta el cobro. Ello, sin perjuicio de que se establezcan otro tipo de circunstancias de amortización especial, antes, durante y después de la obra, en los términos que admite el Decreto 1071 de 2015 y demás disposiciones concordantes.

VI. RESPUESTA CONCRETA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS

Aunque en los acápite precedentes quedaron sentadas las bases de las respuestas a los interrogantes sometidos a consulta ante esta Oficina Jurídica, a fin de procurar el orden en la atención del asunto, se consolidaran los argumentos de la manera en que, a continuación, se presenta.

VI.1 ¿Si la disposición segunda del inciso segundo requiere de decreto reglamentario para su aplicación y si esta excluye a la rehabilitación, complementación o modernización?

Lo consultado en este punto del concepto obedece a la expresión contenida al final del inciso segundo del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023:

*“Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. **El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes**”*
(Negrilla fuera del texto original)

Tal inciso comprende dos supuestos para la financiación con recursos del FONAT: (i) proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa PIDAR que contemplen las etapas de pre-inversión e inversión; y (ii) la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR.

Es en estos y solo en estos eventos que tiene aplicación la expresión **“El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes”**. En otras palabras, por fuera de los PIDAR o de soluciones alternativas de adecuación de tierras, no hay lugar a considerar tal exención.

Para el primer caso, dado que en las proposiciones jurídicas que le anteceden al texto transcrito y en las que le siguen no existe un condicionamiento expreso para la aplicación de la norma en ese escenario (PIDAR), no hay motivos para suponer que se requiere del ejercicio de la potestad reglamentaria (actos administrativos de carácter general) del Gobierno Nacional o de otra autoridad para garantizar la efectividad de una disposición con carácter vinculante que ha nacido a la vida jurídica, para aplicar la exención. Ello no es óbice para que, en caso de que el Ejecutivo ejerza dicha prerrogativa, se atiendan sus eventuales directrices.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, de los conceptos señalados en el artículo 24 de la Ley 41 de 1993 que dan lugar a la recuperación de la inversión respecto de un distrito de adecuación de tierras, esto es, (i) construcción, (ii) ampliación, (iii) **rehabilitación** y (iv) **complementación**, únicamente los dos últimos pueden dejar de cobrarse por dicho concepto, siempre que se destinen a los proyectos señalados en el inciso segundo del artículo 36, es decir, aquellos que contemplen las etapas de pre-inversión e inversión.

La construcción de nuevos distritos o la ampliación de los existentes, incluso en el marco del programa PIDAR, dan lugar a la recuperación de la inversión. Y por fuera de PIDAR, cualquiera de los cuatro eventos obliga a contemplarla en los términos de legales y reglamentarios.

Por otro lado, la utilización de recursos del FONAT para la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios no da lugar a recuperación de la inversión, sin importar si se usan dentro o fuera del programa PIDAR, primero, porque así lo establece el propio inciso segundo del artículo 36 del estudiado PND; y segundo, porque en línea con las normas técnicas del sector, aquellos no cumplen con las condiciones para ser considerados distritos. Recuérdese que la ley determina ese derecho solo para estos últimos.

Ahora bien, aplicar esta exención a tales soluciones alternativas de adecuación de tierras, en principio, no requiere de un decreto reglamentario. De hecho, el legislador, en la norma analizada difirió tal regulación al Consejo Directivo de la ADR.

Sobre la existencia de ese marco normativo podrían considerarse dos interpretaciones: (i) una según la cual las normas del reglamento PIDAR y del reglamento FONAT sobre la materia permiten entender como producida materialmente la regulación; (ii) y otra, que supone esperar a que se emitan un acto formal por parte del Consejo Directivo con el objeto exclusivo de reglamentar la exención frente a las consabidas soluciones alternativas de adecuación.

En criterio de la Oficina Jurídica, la solución, acorde con la primera de las dos interpretaciones, que acoge, es operativa. No obstante, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a ese escenario, se recomienda proceder con la formalización de una reglamentación exclusiva sobre la materia por parte del referido órgano colegiado.

VI.2. ¿Se requiere reglamentación del Gobierno Nacional para la segunda disposición relacionada con el recibo por parte de Entes Territoriales producto de la incorporación de los distritos o el área de influencia de los mismos como área de expansión urbana?

Lo indagado en este punto se relaciona con lo expresado en la parte final del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023:

*“Los distritos u obras de adecuación de tierras de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión, a las asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales, en las condiciones que defina el Gobierno Nacional. En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a Central de Inversiones S. A. (CISA). **En todo caso en los eventos en***

que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos". (Negrilla fuera del texto original)

Dado que la norma contiene elementos conceptuales y mandatos claros e inequívocos, para cuya concreción ya existen herramientas en el ordenamiento jurídico (acto administrativo, actas, convenios, etc.), no se requiere de reglamentación del Gobierno Nacional para hacerla operativa. Empero, ello no obsta para que, en caso de que el Gobierno haga uso de su potestad reglamentaria, se atiendan sus eventuales dictados.

Empero, se itera, a falta de estos, en caso de que la ADR ejerza su facultad de ceder gratuitamente los distritos u obras de adecuación de tierras de su propiedad (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones) y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la Ley 2294 de 2023, a la entidad territorial que los haya incorporado como área de expansión urbana, está tendrá el deber de recibirlos, y asumir su administración, operación y mantenimiento en los términos del citado artículo.

Y si aquellos, además del componente de expansión urbana, consisten en distritos o infraestructura de drenaje o de control contra inundaciones existentes en los términos del inciso cuarto del artículo 36 ibidem (que también pueden ser entregados a autoridades ambientales; aunque a estos no de manera forzosa), a partir de materializada dicha transferencia, cesará el cobro de las posteriores cuotas por el servicio público de adecuación de tierras de que trata el artículo 16 A y siguientes de la Ley 41 de 1993.

VI.3. ¿Esta disposición implica que se podrá entregar el distrito en su totalidad o solo una obra que conforma el distrito propiedad de la ADR?

Esta Oficina entiende que el interrogante recae nuevamente sobre el aparte final del inciso tercero del artículo 36 del actual Plan Nacional de Desarrollo:

“En todo caso en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de adecuación de tierras, sean incorporados como área de expansión urbana, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los entes territoriales quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos”.

En tal evento, la norma no parece ofrecer margen para pensar que la entrega del distrito o de los bienes e infraestructura de propiedad de la ADR directamente vinculados a este pueda ser parcial.

Apelando a las reglas de la lógica, del sentido común, y de la equidad, no deviene razonable ni aconsejable forzar a la entidad territorial a recibir un objeto de tal envergadura con fines de administración, operación y mantenimiento, a sabiendas de que se realizaría una entrega incompleta, dado que se parte de la base de que todos los componentes mencionados fueron destinados a dotar a las aludidas soluciones de adecuación de tierras de los herramientas y elementos necesarios para hacerlas funcionales.

VI.4. ¿Se requiere reglamentación del Gobierno Nacional o se puede dar aplicabilidad inmediata a la entrega de los distritos o infraestructura de drenaje?

La solución a este planteamiento comprende la lectura conjunta de los incisos tercero y cuarto del artículo 36 del PND:

*“Los distritos u obras **de adecuación de tierras** de propiedad de la ADR y los bienes muebles e inmuebles del área de influencia de éstos, a la fecha de expedición de la presente ley, se podrán ceder a título gratuito, y sin lugar a cobros adicionales de recuperación de la inversión, a las **asociaciones de usuarios o a las entidades territoriales**, en las condiciones que defina el Gobierno Nacional. En el evento en que no fuere viable la cesión a las entidades antes señaladas dichos distritos, bienes u obras se podrán ceder a título gratuito a **Central de Inversiones S. A. (CISA)**. En todo caso en los eventos en que los distritos o el área de influencia de los Distritos de **adecuación de tierras**, sean incorporados como área de **expansión urbana**, los bienes e infraestructura que estén directamente vinculados a este, deben ser recibidos por los **entes territoriales** quienes tendrán a su cargo la administración, operación y mantenimiento de los distritos o la infraestructura asociada a los mismos.*

*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 éstos. 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 Desastres podrá realizar obras para su rehabilitación”. (Negrilla fuera del texto original)*

La ADR podría ceder gratuitamente los componentes de adecuación de tierras de que trata la primera parte del inciso tercero a asociaciones de usuarios, a entidades territoriales o a CISA. Tales distritos u obras de adecuación de tierras comprenden las de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones.

Así, por las razones explicadas en otros apartes de este concepto, la cesión gratuita de cualquier solución tradicional o alternativa de adecuación de tierras, incluidas obviamente las de drenaje o protección contra inundaciones a las “asociaciones de usuarios” o a “CISA” sí requieren reglamentación por parte del Gobierno Nacional porque así lo dispone la normativa en cuestión.

No obstante, tratándose de distritos e infraestructura de drenaje y/o control de inundaciones (no de riego), de su infraestructura o bienes a “entidades territoriales” o “autoridades ambientales” no requiere tal regulación adicional, dado que el precepto analizado no lo exige ley y, tanto este como el ordenamiento jurídico en general ofrecen las herramientas jurídicas necesarias para hacer operativa dicha prerrogativa; especialmente si se considera que la ADR es el organismo ejecutor de las políticas de desarrollo agropecuario y rural formuladas por el MADR.

VI.5. ¿El no cobro del servicio público de adecuación de tierras en los distritos u obras de drenaje empieza a regir desde la entrada en vigencia de la Ley del PND o al momento de realizar la cesión a título gratuito del distrito de drenaje o la infraestructura de drenaje?

El cobro del servicio público de adecuación de tierras se da en el contexto de los artículos 16 A, modificado por el artículo 256 de la Ley 1955 de 2019 y siguientes de la Ley 41 de 1993, y comprende, entre otros, los costos de administración, operación y conservación del distrito, junto con los de actividades complementarias, tasa por utilización de aguas (TUA) y reposición de maquinaria; y se distingue del cobro por recuperación de la inversión de que trata el artículo 24 *ejusdem*.

El primero de los que se menciona, al tenor de lo instituido en el inciso cuarto del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023 solo se deja de cobrar respecto de lo relativo a drenajes y/o control de inundaciones que la ADR ceda gratuitamente a las entidades territoriales y autoridades ambientales en los términos de dicho precepto. La aludida cesación tiene lugar una vez se perfecciona dicha entrega, y no tiene el potencial de extinguir por sí sola las obligaciones causadas antes de dicho acontecimiento.

VI.6. ¿A partir de cuándo se aplicará la disposición del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia que indica que no se cobrará la recuperación a la inversión para distritos con obras de rehabilitación?

Nuevamente, en este interrogante se alude a lo mencionado al final del inciso segundo del artículo 36 del actual PND:

“Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e

inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes”.

Las condiciones y eventos en los que aplica la exención son las mismas que se describieron al resolver el primer interrogante de esta consulta, y que se relacionan con el uso de recursos del FONAT para proyectos de adecuación de tierras en el marco del programa PIDAR, en las condiciones que señala la norma, y de los sistemas individuales y colectivos de riego, acorde con lo explicado.

La disposición en comento, por ministerio de lo normado en el artículo 372 de esa preceptiva “rige a partir de su publicación”, realizada en el Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.

Sin embargo, no debe confundirse la entrada en vigencia de la ley con el cumplimiento de los presupuestos para evitar el cobro de la recuperación de la inversión, ni puede aludirse a esa fecha para desconocer obligaciones obre la materia legalmente concertadas con las asociaciones de usuarios o consolidades en el acto administrativo que aprueba la cofinanciación del PIDAR, según corresponda.

VI.7. ¿Es necesario esperar la regulación de la Ley 41 del 93 para que la disposición del artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo, relacionado con el cobro de la recuperación de la inversión exclusivamente para obras de construcción (distritos nuevos) o ampliación tenga efecto, o se aplica de manera inmediata?

Este planteamiento conecta a los incisos segundo y sexto del artículo 36 de la Ley 2294 de 2023:

“Se podrán financiar con recursos del Fonat proyectos de adecuación de tierras que se ejecuten en el marco del programa Pidar que contemplen las etapas de pre- inversión e inversión, así como la estructuración y ejecución de sistemas de riego individuales o comunitarios los cuales no serán objeto de recuperación de la inversión en los términos previstos en la Ley 41 de 1993, en los términos y condiciones definidos por el Consejo Directivo de la ADR. El cobro de la recuperación de la inversión solo tendrá lugar, respecto de la construcción de nuevos Distritos o ampliación de los ya existentes.

(...)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los 6 meses siguientes o la entrada en vigencia de la presente ley en coordinación con la ADR y UPRA deberán elaborar un proyecto de ley que modifique la Ley 41 de 1993”.

De nuevo, es preciso reiterar que las condiciones y eventos en los que aplica la exención son las mismas que se describieron al resolver el primer interrogante de esta consulta.

Con esa acotación, esta Oficina manifiesta que, en los casos en que proceda el cobro por concepto de recuperación de la inversión, una vez cumplidos los requisitos ordinarios para su configuración, es exigible de manera inmediata, puesto que la vigencia y aplicabilidad del artículo 23 de Ley 41 de 1994, junto con su reflejo en el artículo 36 del Plan Nacional de Desarrollo, para estos efectos, no se encuentra supeditada al trámite de un proyecto de reforma legal.

VI.8. ¿Existen lineamientos adicionales que debemos seguir mientras se espera la regulación de la Ley 41 del 93?

A falta de una regulación que modifique la Ley 41 de 1993, en los términos pretendidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, corresponde a la entidad en general, y cada una de sus dependencias en particular, cumplir con las normas jurídicas vigentes, resolviendo los asuntos a su cargo con especial cuidado de evaluar las particularidades de cada caso.

VI.9. En el caso de los proyectos PIDAR que fueron formulados con el componente de Adecuación de Tierras ¿Se toma en cuenta el compromiso de los recursos (resolución de cofinanciación) o la ejecución de los mismos (contratos de obra) para definir el inicio de la aplicación de la disposición?

La Ley 2294 de 2023 no incluye alguna regla de aplicación retroactiva, razón por la cual deben respetarse las situaciones jurídicas consolidadas al abrigo de normas anteriores.

En lo que a los PIDAR respecta, son dos los hitos que se deben mirar a fin de determinar las situaciones en las que se puede exonerar a los beneficiarios de los cobros por concepto de recuperación de la inversión en distritos de adecuación de tierras.

El primero y más elemental de ellos es el acuerdo celebrado entre el ejecutor de adecuación de tierras y la asociación de usuarios, depositado en el acta de que trata el artículo 24 de la Ley 41 de 1994, sus normas reglamentarias compiladas en el Decreto 1071 de 2015 –arriba referenciadas– y el reglamento del FONAT.

En ese contexto, la ejecución, a través de contratos o cualquier otro mecanismo solo es relevante en la medida en que constituye un supuesto de exigibilidad de lo acordado, mas no la fuente de

la obligación o título respectivo. Recuérdese que los usuarios deben pagar si existe un acta, pero solo si la obra se construye, pues de lo contrario tal documento no será eficaz para constituir la concurrencia de los atributos de claro, expreso y actualmente exigible que habiliten su reclamo por la vía del proceso coactivo o el jurisdiccional, según corresponda.

El segundo parámetro temporal lo constituye el acto administrativo por medio del cual se aprueba la cofinanciación, en el cual pudieran eventualmente consolidarse cargas inherentes al pretendido concepto económico, el cual, una vez en firme, se presume legal y tiene el carácter ejecutorio que impone su cumplimiento incluso por vía coercitiva.

En síntesis, se toma en cuenta para recuperar la inversión del distrito de adecuación de tierras, el acta de que trata el artículo 2.4.1.2.10 del Decreto 1071 de 2015 o, en su defecto, y en caso de que en efecto consolide obligaciones de esa estirpe, el acto administrativo que aprueba la cofinanciación del PIDAR.

VI.10. En el caso de los oficios que han llegado a la Dirección de Adecuación de Tierras, en la cual los distritos están acogidos al artículo 36 del PND ¿Es procedente realizar el cobro por recuperación de la inversión a los proyectos PIDAR con el componente de adecuación de tierras cofinanciados mediante resoluciones emitidas antes del 19 de mayo de 2023, fecha de expedición de la Ley 2294, pero con suscripción de contratos de obra posteriores a dicha fecha?

No es dable que los “distritos” se acojan al artículo 36 del PND como si fuera optativo o facultativo el cobro por recuperación de la inversión en los casos en que se trate de una obligación adquirida al abrigo del artículo 24 de la Ley 41 de 1993 y sus normas reglamentarias.

Si se concertó o consolidó con los beneficiarios una responsabilidad frente a dicho concepto, especialmente a través de las actas mencionadas en el acápite anterior, en los PIDAR que incluyeron el componente de adecuación de tierras cofinanciados mediante resoluciones emitidas antes del 19 de mayo de 2023, sin importar la fecha en la que se suscriban los posteriores contratos de obra, los cobros por recuperación de la inversión en distritos son exigibles en la medida de su causación, según lo acordado en tales instrumentos jurídicos.

Debe tenerse en cuenta lo decantado por la Honorable Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-309 de 2019:

“La irretroactividad de la legislación implica, entonces, la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas antes de la entrada en vigor de una disposición nueva [19]. El alcance de esta proscripción –que, como se vio, cuenta con fundamento constitucional– se plasma en que la nueva disposición no tiene vocación para afectar

hechos o consecuencias jurídicas que se han formado válidamente al amparo de una ley anterior, como garantía de seguridad jurídica. En consecuencia, la excepcional aplicación retroactiva de una norma sólo puede tener lugar por expresa disposición del legislador – en tanto productor de la norma–, jamás al arbitrio del juez.”

El postulado anterior respecto a la irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores, pues los derechos adquiridos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Así las cosas, los proyectos que fueren aprobados conforme lo dispuesto en la Ley 41 de 1993 deberán seguir regulándose por la misma, es decir se deberá hacer el cobro por recuperación de la inversión.

Aquí es importante recordar que no todo proyecto o componente de adecuación de tierras implica un distrito de esa naturaleza. En tal sentido, es preciso distinguirlos de otros servicios de adecuación de tierras, que por no avenirse a esa tipología no están sujetos el consabido cobro.

Sin más, este despacho queda a disposición de cualquier duda adicional.

Cordialmente,



Digitally signed by
CAMARGO JIMENEZ
AMANDA LUCIA
Date: 2025.05.15 14:28:52
-05'00'

AMANDA LUCÍA CAMARGO JÍMENEZ

Copia: Rafael Andrés Ortiz Ramírez – Líder Dirección de Adecuación De Tierras.

Ayudó: Luisa Fernanda Llanos Torres, Contratista Oficina Jurídica 

Jorge Luis García Rincón, Contratista Oficina Jurídica 

Diana Pilar Díaz Torres, Contratista Oficina Jurídica 

Elaboró y Revisó: Jorge Rafael Gómez Ortiz – Asesor Jurídico de Presidencia 

Aprobó: Amanda Lucía Camargo Jiménez – Jefe – Oficina Jurídica