

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., viernes, 16 de abril de 2021

20212100013483

Al responder cite este Nro.
20212100013483

PARA: Héctor Fabio Cordero Hoyos, Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20213300009153 - Solicitud de concepto vigencia Acuerdo 193 de 2009.

Cordial saludo,

En atención al memorando del asunto, por medio del cual solicita a la Oficina Jurídica “se emita concepto respecto a la vigencia del Acuerdo de 193 de 2009 “Por el cual se definen los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los distritos de Adecuación de Tierras ejecutados por el INCODER”. Lo anterior, en virtud de que el artículo 258 de la Ley 1955 de 2019, modificó la Ley 41 de 1993, adicionando el artículo 16B, en el aspecto “SISTEMA Y MÉTODO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS”, se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

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

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

2. FUNDAMENTOS LEGALES

- ACUERDO 193 DE FECHA 25 DE NOVIEMBRE DE 2009

El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, en uso de las facultades legales conferidas en el numeral 27 del artículo 4¹ y en los numerales 6 y 7 del artículo 7² del Decreto 3759 de 2009³, emitió el Acuerdo No. 193 de 2009 *“Por el cual se definen los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los distritos de Adecuación de Tierras ejecutados por el Incoder”*.

En el mencionado acuerdo se establecieron los criterios, las opciones y los procedimientos para el cálculo de las tarifas, con el fin de garantizar la autosostenibilidad del distrito y cubrir los costos reales de administración, operación y mantenimiento, así como los gastos de reposición de los equipos en cada Distrito, y los de protección y conservación de las respectivas cuencas.

Ahora bien, mediante el Decreto 2365 de 2015, se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y se ordenó su liquidación, cuyo objeto y funciones les fueron transferidas a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, tal y como se señala en la parte considerativa del Decreto en mención.

- LEY 1955 DE FECHA 25 DE MAYO DE 2019.

Con el objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, el Gobierno Nacional promulgó la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

En el artículo 257 de la mencionada Ley se consagró la creación de la tasa, hecho generador, sujeto pasivo y activo del servicio público de adecuación de tierras y en el artículo 258 se señaló el sistema y método para la determinación de las tarifas que se cobrarán como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

¹ *“Las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, serán las siguientes:*

(...)

27. Establecer el monto de las inversiones públicas en la construcción, rehabilitación o ampliación de los distritos de adecuación de tierras y señalar las cuotas de recuperación de tales inversiones a cargo de los beneficiarios, como la cuota de subsidio y las tarifas básicas y de aprovechamiento de servicios”.

² *“Los miembros del Consejo Directivo deberán obrar consultando la política gubernamental del sector, determinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Cumplirán sus funciones de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998 o en las normas que la modifiquen o sustituyan. Al Consejo Directivo le corresponde:*

(...)

6. Señalar los criterios generales para la ejecución de los planes, programas, proyectos y recursos del Instituto, para el cumplimiento del objeto y funciones para el cual fue creado.

7. Establecer los procedimientos de tipo misional que deban adelantarse para el cumplimiento del objeto y funciones para el cual fue creado el Instituto”.

³ *“Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones”.*

Adicionalmente, en el párrafo primero se señaló que 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 ley en comento. 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.

- **DEROGATORIA**

La derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior y su finalidad es *“dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento”*⁴, lo que *“implica la cesación de su eficacia, y se produce cuando mediante otra ley posterior de igual o mayor jerarquía, se priva de su fuerza vinculante, reemplazándola o no por un nuevo precepto”*⁵.

Es necesario precisar que la derogatoria no es un cuestionamiento de la validez de la norma, como sucede cuando ésta es anulada o declarada inexecutable por los jueces, sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la derogación de una norma *“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”*⁶.

De conformidad con las reglas generales de interpretación de las leyes, previstas en la Ley 153 de 1887⁷, la derogación puede producirse, principalmente, a través de tres modalidades: en forma expresa, tácita u orgánica, así:

- En cuanto a la derogatoria expresa, manifestó que esta *“ocurre cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua”*⁸, 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”*⁹.
- 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*

⁴ Sentencia C-055 de 1996, reiterada en la Sentencia C-857 de 2005.

⁵ Sentencia C-778 de 2001.

⁶ Sentencia C-443 de 1997.

⁷ “Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”

⁸ Artículo 71 del Código Civil, Artículo 3 de la Ley 153 de 1887, Sentencias C-159 de 2004, C-823 de 2006, C-898 de 2009, C-775 de 2010, C-901 de 2011.

⁹ Sentencia C-159 de 2004.

vigencia aquellas que sean incompatibles con la nueva regulación”¹⁰. 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”¹¹.

- 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’*¹². Sobre dicha forma de derogatoria, destacó que “*La derogación orgánica, que no requiere de manera necesaria que haya incompatibilidad entre la nueva ley y la ley o leyes anteriores*¹³, *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*¹⁴.

Aunado a lo anterior, existen al menos tres criterios para solucionar los conflictos entre leyes: **(i)** el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (*lex superior derogat inferiori*); **(ii)** el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior (*lex posterior derogat priori*); y **(iii)** el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat generali*)¹⁵.

En relación con el criterio cronológico, precisó la Corte Constitucional en la mencionada providencia, que este se halla estrechamente ligado a los conceptos de vigencia y derogatoria. La vigencia se refiere “*al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento*”¹⁶. La derogatoria, por el contrario, “*es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior*”¹⁷, es decir, la remoción de una norma del ordenamiento jurídico.

3. CASO EN CONCRETO

Conforme con lo anteriormente expuesto y en atención a la solicitud realizada mediante el memorando del asunto, esta Oficina Jurídica conceptúa que en cuanto al sistema y método para la determinación de las tarifas que se cobran como recuperación de los costos asociados a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, prevalecen las disposiciones del artículo 258 de la Ley 1955 de 2019, teniendo en cuenta que con el mismo se derogó

¹⁰ Artículos 71 y 72 del Código Civil, Artículo 3 de la Ley 153 de 1887, Sentencias C-159 de 2004, C-823 de 2006 y C-775 de 2010.

¹¹ Sentencias C-159 de 2004, C-775 de 2010.

¹² Artículo 3 de la Ley 153 de 1887, Sentencias C-558 y C-634 de 1996, C-328 y C-329 de 2001, C-653 de 2003, C-159 de 2004, C-823 de 2006 y C-898 de 2009.

¹³ Sentencias C-634 de 1996, C-745 de 1999, C-1144 de 2000, C-294, C-328 y C-1066 de 2001, C-1067 de 2008 y C-898 de 2009.

¹⁴ Sentencia C-775 de 2010.

¹⁵ Sentencia C-451 de 2015

¹⁶ Sentencia C-443 de 1997.

¹⁷ Ídem.

tácitamente la regulación que sobre el sistema tarifario consagraba el Acuerdo No. 193 de 2009.

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


Cordialmente,



MARISOL OROZCO GIRALDO

Anexos: 0

Copia: N/A

Elaboró: Nhazly Marcela Corra Bustos – Abogada Oficina Jurídica 
Revisó: Marisol Orozco Giraldo, Jefe de la Oficina Jurídica