

2100

MEMORANDO

Bogotá D.C., jueves, 01 de marzo de 2018

Al responder cite este Nro.
20182100009273**PARA:** Sandra Patricia Borraez de Escobar, Secretaría General**DE:** Jefe Oficina Asesora Jurídica**ASUNTO:** Análisis jurídico – Concepto Boletín de Deudores Morosos del Estado.

Respetada doctora,

En atención al correo electrónico remitido por la Dirección Administrativa y Financiera - Tesorería de esta Entidad, en virtud del cual pone en conocimiento la respuesta dada por la Contaduría General de la Nación – CGN a la consulta realizada el 12 de diciembre de 2017, respecto de una solicitud de concepto elevada por la Secretaría General relacionada con el reporte de deudores morosos en el Boletín de Deudores Morosos del Estado – BDME, la cual me permito citar textualmente:

“Hemos recibido su solicitud de concepto sobre situaciones relacionadas con el reporte en el Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME) radicada en la Contaduría General de la Nación con número 20175500054122 del 12 de diciembre de la presente anualidad. Dada la complejidad del tema la misma se encuentra en análisis del Área Jurídica de la entidad, quien se encargará de dar respuesta a las inquietudes presentadas, no sin antes invitar a la Agencia a realizar el análisis jurídico y la respectiva interpretación y que en reunión conjunta podamos compartir las conclusiones al respecto.”

Antes de iniciar un análisis sobre el caso particular, es importante mencionar lo siguiente:

1) Qué es la Contaduría General de la Nación.

La Contaduría General de la Nación es una Entidad del Sector Público creada para determinar las políticas, principios y normas sobre la contabilidad que deben regir en el país para todo el sector público; llevar la Contabilidad General de la Nación, señalar y definir los Estados Financieros e Informes que deben elaborar y presentar las Entidades y Organismos del Sector Público, elaborar el Balance General de la Nación, para que el país tenga conocimiento del manejo financiero, económico y social de Estado.

Que la Ley 298 de 1996 "Por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia", en su artículo 4 indica cuáles son sus funciones, estableciendo entre otras las siguientes: "(...) Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público. (...)".

2) Qué es el Boletín de Deudores Morosos del Estado – BDME.

"El Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME es la relación de las personas naturales y jurídicas que a cualquier título, a una fecha de corte, tienen contraída una obligación con una entidad pública de cualquier orden o nivel, cuya cuantía supera los cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y más de seis (6) meses de mora, o que habiendo suscrito un acuerdo de pago, lo haya incumplido."¹

3) ¿Qué entidades, empresas u organismos deben cumplir con la obligación de reportar los deudores morosos a la Contaduría General de la Nación?

"En virtud del párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004, y del numeral 5 del Art 2 de la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas tienen la obligación de enviar a la Contaduría General de la Nación - CGN, el Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME, el cual debe transmitirse por el sistema CHIP, en los 10 primeros días de los meses de Junio y de Diciembre con fecha de corte 31 de Mayo y 30 de Noviembre respectivamente."²

Con base en la información recibida, la Contaduría General de la Nación consolida la información y la publica en la página www.contaduria.gov.co en el link **Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME**.

DE LA CONSULTA CONCRETA

Que expuesto lo anterior y revisada la respuesta de la Contaduría General de la Nación a la solicitud de concepto inicialmente mencionada, nos permitimos analizar

¹ Concepto definido en la página web de la Contaduría General de la Nación.

² De conformidad con el párrafo 3 del artículo 2: Las entidades estatales para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago deberán permanentemente en forma semestral, elaborar un boletín de deudores morosos, cuando el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Este boletín deberá contener la identificación plena del deudor moroso, bien sea persona natural o jurídica, la identificación y monto del acto generador de la obligación, su fecha de vencimiento y el término de extinción de la misma. Por su parte, el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, señala: 5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

jurídicamente las preguntas que en su momento fueron elevadas ante la misma, en los siguientes términos:

1. Se debe reportar en el boletín de deudores morosos a todos los usuarios que por cartera de tarifas presentan mora superior a dos años, teniendo en cuenta que la facturación es semestral y que existe un promedio de 7.000 usuarios que se encuentran en mora sobre este rango.

Previo a absolver el interrogante planteado, nos permitimos indicar que el Gobierno Nacional mediante el Decreto Ley No. 2364 del 7 de diciembre de 2015³, creó la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR. Créase la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Asimismo, cabe mencionar que la cartera por tarifas de acuerdo con el artículo 2.14.1.1.2. del Decreto Compilatorio No. 1071 de 2015⁴, indicó lo siguiente:

“Artículo 2.14.1.1.2. Tarifas. Se cobrarán tarifas a los usuarios para financiar los costos reales de administración, operación y mantenimiento de los Distritos, gastos de reposición de maquinaria y equipos y los de protección y conservación de las respectivas cuencas, así como el consumo de agua. Para el efecto debe entenderse por:

- Tarifa básica o fija: El valor por hectárea susceptible de riego y/o drenaje o control de inundaciones, vías y demás infraestructura del Distrito de Adecuación de tierras, que deben pagar los usuarios.
- Tarifa de aprovechamiento o volumétrica: Corresponde al valor por unidad volumétrica que deben pagar los usuarios por el consumo de agua suministrada a sus predios.”

Así las cosas, dada la naturaleza jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural y teniendo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004 y del numeral 5 del Art 2 de la Ley 1066 de 2006 anteriormente mencionado, el cual indica que todas las entidades públicas tienen la obligación de enviar a la Contaduría General

³ “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.”

⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.”

Handwritten signature

de la Nación - CGN, el Boletín de Deudores Morosos del Estado - BDME, se concluye que esta Agencia debe reportar en dicho boletín a todos los usuarios de los distritos de adecuación de tierras que presentan mora por el pago de la tarifa por la prestación del servicio público referido.

2. Para el caso de los Distritos de Adecuación de Tierras que son administrados por las Asociaciones, mediante un contrato, quién debe reportar a los usuarios en mora la Agencia de Desarrollo Rural o la Asociación?

Para efectos de dar respuesta a esta interrogante, es oportuno traer a colación lo señalado en la Ley 41 de 1993⁵, que en su artículo 4 dispuso:

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

Que el artículo 20 de la mencionada Ley, indicó:

"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."

Por su parte, la Resolución No. 1399 del 21 de julio de 2005 "Por la cual se expide el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras para su administración, operación y conservación por parte de las Asociaciones de Usuarios", en su artículo 22, señala:

"Artículo 22. De la naturaleza jurídica de las Asociaciones de Usuarios. Las Asociaciones de Usuarios son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, de objeto especial y sin ánimo de lucro y para efectos de su constitución, organización, funcionamiento, designación de sus miembros, entre otros, se regirá en lo pertinente por el Título XXXVI del libro 1 del Código Civil, Decreto 1380 de 1995 y demás normas concordantes y pertinentes."

⁵ "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones."

Lo anterior, permite colegir que las Asociaciones de Usuarios por ser personas jurídicas de derecho privado, NO están obligadas a reportar a los usuarios en mora ya que son las Entidades Estatales quienes deberán elaborar un boletín de deudores morosos en forma semestral para relacionar las acreencias a su favor pendientes de pago. En tal sentido, le corresponde a la Agencia de Desarrollo Rural reportar dicha información con base en la información que remitan las Asociaciones de Usuarios.

3. Para el caso de la cartera de recuperación de inversiones se debe reportar al Ente jurídico (Asociación) o a cada uno de los usuarios?

Al respecto, resulta pertinente resaltar que el artículo 24 de la Ley 41 de 1993, ordena el derecho a la recuperación de inversiones de la siguiente manera: *"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 Actas de Compromiso con la asociación de usuarios. Con tal fin, podrá adelantar las acciones judiciales y extrajudiciales a que haya lugar"*.

Que el Acuerdo No. 191 del 25 de noviembre de 2009 "Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras ejecutadas por el INCODER", en su artículo 3 definió a los beneficiarios de inversiones en adecuación de tierras, de la siguiente manera:

(...) b) Beneficiario de inversiones en adecuación de tierras: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, propietaria o poseedora de un predio dentro del área de influencia de un proyecto o de un distrito de adecuación de tierras. La condición de poseedora debe acreditarse con justo título. (...).

Por su parte, el artículo quinto, establece:

Artículo 5. Obligación de pagar: Cada inmueble ubicado en el área de influencia de un Distrito de Adecuación de Tierras, sin excepción, deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, y según la condición socioeconómica del productor (...).

Adicionalmente, el artículo décimo quinto, dispone:

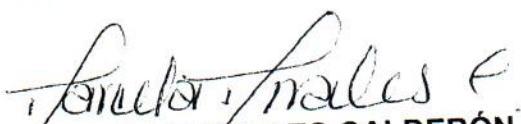
Artículo 15. Liquidación final. Concluidas las obras y liquidadas las inversiones finales en el proyecto de adecuación de tierras, el Incoder determinará el valor final de las cuotas partes a cargo de cada predio beneficiado, siguiendo la metodología adoptada en el presente Acuerdo, descontando los valores pagados por los usuarios durante la realización de las inversiones. Al saldo a favor del Incoder se le aplicarán las condiciones financieras que se pacten con los usuarios, de acuerdo con el artículo 9 del presente Acuerdo.



De la normatividad anteriormente señalada, se concluye que teniendo en cuenta que cada usuario de un distrito de adecuación de tierras es deudor de una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, a quien debe reportarse en lo que tiene que ver con la cartera de recuperación de inversiones es a cada deudor - usuario - beneficiario del distrito de adecuación de tierras y no a las asociaciones de usuarios.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,


MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: J. Vergara – Contratista Oficina Asesora jurídica