

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., lunes, 13 de agosto de 2018



Al responder cite este Nro.  
20182100028633

**PARA:** JUAN MANUEL LONDOÑO JARAMILLO – Vicepresidente de Integración Productiva

**DE:** Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Respuesta Memorando N° 2018330025043

Cordial saludo,

En atención al Memorando del asunto, mediante el cual solicita “*concepto acerca de la normativa aplicable a la cartera de la Agencia de Desarrollo Rural*”, previo a dar respuesta a sus inquietudes, es necesario realizar las siguientes precisiones:

**1. CONSIDERACIONES GENERALES**

• **Intereses**

Sea lo primero indicar que los intereses atendiendo a su oportunidad se clasifican en remuneratorios y moratorios.

Respecto al **interés remuneratorio** y conforme a la definición de la Corte Suprema de Justicia, es aquel “*causado por un crédito de capital durante el plazo que se le ha otorgado al deudor para pagarlo*”<sup>1</sup>.

Ahora bien, los **intereses de mora** “*son los que debe pagar el deudor como indemnización por el atraso en que ha incurrido. (...) Es una forma de reparar el daño sufrido por el acreedor ante el incumplimiento tardío del deudor o su incumplimiento*”<sup>2</sup>.

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que los intereses moratorios son los que corresponden a la indemnización de perjuicios que debe satisfacer el deudor cuando ha ocurrido en mora de pagar la cantidad debida.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 28 de junio de 1979.

<sup>2</sup> Sentencia de 3 de diciembre de 1975, Sala Civil, citada por Concepto del 5 de julio de 2000 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 24 de febrero de 1975.



De acuerdo con las definiciones que preceden, la causación de los intereses remuneratorios se produce a medida que transcurre el plazo otorgado al deudor para pagarlo, los cuales representan el costo financiero causado para el otorgante, la ganancia por el no uso de esos recursos y la pérdida del poder adquisitivo del dinero durante el plazo. Su exigibilidad dependerá de las condiciones pactadas, entre ellas la periodicidad o forma de pago, aspectos que dependen de la autonomía de la voluntad de las partes<sup>4</sup>.

Distinto es el cobro de intereses moratorios, los cuales tienen naturaleza indemnizatoria, pues buscan resarcir el retraso en el pago de una obligación, por parte de un deudor.

- **Imputación de Pago**

La imputación de pago se refiere al orden en el cual se debe aplicar los pagos realizados por el deudor, cuando este tiene varias obligaciones pendientes con un mismo acreedor para de esta manera extinguirlas, o cuando existiendo una sola obligación, el pago efectuado no cubre la totalidad de la prestación debido a la existencia de accesorios, por ejemplo, los intereses.

Las reglas generales respecto a la imputación de pago se encuentran en los artículos 1653, 1654 y 1655 del Código Civil.

En materia tributaria, al respecto existe una norma especial, contenida en el artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional, el cual establece:

*“A partir del 1o de enero del 2006, los pagos que por cualquier concepto hagan los contribuyentes, responsables, agentes de retención o usuarios aduaneros en relación con deudas vencidas a su cargo, deberán imputarse al período e impuesto que estos indiquen, en las mismas proporciones con que participan las sanciones actualizadas, intereses, anticipos, impuestos y retenciones, dentro de la obligación total al momento del pago.*

*Cuando el contribuyente, responsable o agente de retención impute el pago en forma diferente a la establecida en el inciso anterior, la Administración lo reimputará en el orden señalado sin que se requiera de acto administrativo previo”.*

## 2. CASO EN CONCRETO

Mediante Decreto N° 2365 de fecha 07 de diciembre de 2015, se suprimió y se ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y a través del Decreto Ley N° 2364 de 2015, se creó la Agencia de Desarrollo Rural, cuyo objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

De conformidad con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 8 del Decreto N° 2365 de 2015, la cartera a cargo de los Usuarios y Asociaciones de Usuarios de los Distritos de Adecuación de

<sup>4</sup> Concepto de la Superintendencia Bancaria de Colombia 1998067845-1 de fecha 05 de febrero de 1999.



Tierras a favor de INCODER, debe ser transferida a título gratuito a la Agencia de Desarrollo Rural, por estar afecta a la prestación del servicio público de adecuación de tierras.

Como consecuencia de lo anterior, mediante Acta de Entrega N° 0223 de fecha 6 de diciembre de 2016, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER en liquidación, efectuó la entrega de la cartera a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la cual se clasifica de la siguiente manera:

a. Cartera por concepto de Transferencia de la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras

Corresponde a la transferencia de la propiedad de algunos Distritos de Adecuación de Tierras de propiedad del Estado, que se realizó a favor de las Asociaciones de Usuarios, en virtud de lo establecido en el artículo 29 de la Ley 1152 de 2007.<sup>5</sup>

Los criterios para la determinación de los plazos, garantías e intereses para la cancelación del valor de los Distritos de Adecuación de Tierras de mediana y gran escala para su entrega en propiedad a las Asociaciones de Usuarios, se establecieron en la Resolución N° 1687 de 2008 expedida por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT.

De conformidad con lo señalado, las condiciones generales de cada una de las transferencias de la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras, se encuentran contenidas en un acto administrativo que recoge los plazos, garantías e intereses, así como un plan de amortización que contiene las siguientes condiciones:

- La periodicidad del pago es anual.
- El interés corriente es del 6% anual sobre el saldo del capital.
- El interés moratorio es del 12% anual.

Como puede verse, en este tipo de cartera las condiciones en materia de intereses y tasa de intereses, se encuentra regulados por una norma especial.

b. Cartera por concepto de Recuperación de Inversiones

A partir de la vigencia de la Ley 41 de 1993, todo organismo ejecutor tiene derecho a que se le reintegre total o parcialmente las inversiones realizadas en la ejecución de obras de rehabilitación, ampliación, o complementación de un distrito de adecuación de tierras, de conformidad a lo establecido en las respectivas Actas de Compromiso con las Asociaciones de Usuarios.

Las condiciones para la recuperación de la inversión se encuentran establecidas en los artículos 24 y siguientes de la Ley 41 de 1993, el Decreto 1071 de 2015, así como en el Acuerdo N° 191 de 2009 expedido por el Consejo Directivo del extinto INCODER<sup>6</sup> las cuales son las siguientes:

<sup>5</sup> Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, y se dictan otras disposiciones, declarada inexecutable mediante la Sentencia C-175 de 2009.

<sup>6</sup> 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.



- Se efectúa un plan de amortización con pagos semestrales.
- El interés Corriente es el valor de la tasa DTF Semestre vencido equivalente, tomando la tasa vigente al momento en que quede en firme el acto administrativo.
- El interés de mora corresponde 50% adicional al interés nominal corriente pactado, sin exceder el interés de mora máximo legal establecido por la Superintendencia Financiera.

En el mismo sentido que en la cartera por concepto de transferencia de la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras, en este tipo de cartera las condiciones en materia de intereses y tasa de intereses, se encuentra regulados por una norma especial.

c. Cartera por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras

Corresponde a la obligación que se genera con ocasión de la prestación del servicio público de adecuación de tierras, a cargo de los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras, con el fin de financiar los costos reales de administración, operación y mantenimiento de estos, gastos de reposición de maquinaria, equipos y los de protección y conservación de las respectivas cuencas.

A la luz de lo establecido en el Decreto 1071 de 2015, la prestación del servicio público de adecuación de tierras puede generar dos tipos de tarifas, la tarifa básica o fija y la tarifa volumétrica. La primera, corresponde al 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 y la segunda, corresponde al valor por unidad volumétrica que deben pagar los usuarios por el consumo de agua suministrada a sus predios.

Al respecto, es importante resaltar que los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras se encuentran en la Resolución N° 498 de 1997, modificada por la Resolución N° 026 de 2000, expedidas por el extinto INAT y el Acuerdo N° 193 de 2009, expedido por el Consejo Directivo del extinto INCODER.<sup>7</sup>, los cuales son:

- La periodicidad de la facturación puede ser semestral, trimestral, bimestral o mensual cuando las condiciones así los justifiquen, según lo dispuesto en la Resolución N° 498 de 1997.
- El interés moratorio es del 1% mensual, conforme a lo determinado en la Resolución N° 026 de 2000.

Es importante advertir, que este tipo de cartera no obedece a un crédito de capital sujeto a un plazo y por tanto, no se generan intereses remuneratorios.

### 3. CONSULTA

- *“Para el cálculo de los intereses corrientes y/o de mora de las carteras de tarifas, transferencias y recuperación de la inversión, relacionados en el numeral 1 de los antecedentes, ¿cuál Tasa de interés se debe aplicar? ¿La establecida en las*

<sup>7</sup> 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.



*Resoluciones 198 de 1997 y 1687 de 2008 y el Acuerdo 191 de 2009, ¿la determinada en el Estatuto Tributario?, o ¿la señalada en el Código Civil?"*

Teniendo en cuenta lo expuesto con antelación, en materia de intereses cada uno de los tipos de cartera cuentan con una norma especial que los regula, tal como se desarrolla a continuación:

- a. Cartera por concepto de Transferencia de los Distritos de Adecuación de Tierras: se encuentra regulado en la Resolución N° 1687 de 2008 expedida por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, y en cada uno de los actos administrativos que se expidieron con ocasión de la transferencia de cada Distrito de Adecuación de Tierras.
- b. Cartera por concepto de Recuperación de Inversiones: se encuentra regulado en el Acuerdo N° 191 de 2009 expedido por el Consejo Directivo del extinto INCODER, o en las normas que lo modifique, deroguen o sustituyan.
- c. Cartera por concepto de la prestación del servicio público de adecuación de tierras: como se mencionó, en este tipo de cartera, no existen intereses remuneratorios. Respecto a los intereses de mora, estos se encuentran regulados en la Resolución N° 026 de 2000, que constituye norma especial aplicable.

Por lo tanto, en materia de intereses corrientes y de mora, tendrá que acudir a lo que disponen las normas mencionadas con antelación.

- *“Ante el vacío existente en las Resoluciones 498 de 1997 y 1687 de 2008 y el Acuerdo 191 de 2009 en cuanto a la imputación de pagos, cuál sería el procedimiento de imputación para la cartera de tarifas, transferencias y recuperación de la inversión, ¿el establecido en el Estatuto Tributario?, o ¿el señalado en el Código Civil?”*

Para dar respuesta a este interrogante, debe tenerse en cuenta el tipo de cartera recibida por la Agencia.

Respecto a la cartera por concepto de Transferencia de los Distritos de Adecuación de Tierras y Recuperación de Inversiones, se trata de acreencias que no tienen carácter tributario, por lo tanto, la normatividad aplicable es la contenida en el Código Civil.

Ahora, en materia de la cartera de tarifas, que se cobran como contraprestación por la prestación del servicio público de adecuación de tierras, es importante tener en cuenta que éstas corresponden a una tasa y no a un impuesto, que si bien los dos son tributos, cada uno tiene una definición y características especiales, como se explica a continuación:

- a. **Impuestos**: Son dineros que pagan los particulares y por los que el Estado no se obliga a dar ninguna contraprestación. El objeto de los impuestos es principalmente atender las obligaciones públicas de inversión, por ejemplo: Impuesto de Renta y complementarios, y el Impuesto sobre las ventas.
- b. **Tasas**: Se denominan tasas los tributos que gravan la realización de alguno de los siguientes hechos imponibles: La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o la prestación de servicios públicos.

Ejemplos de tasas en Colombia: peajes (producto de la decisión libre de viajar), sobretasa a la gasolina (producto de la decisión libre a tener un medio de transporte propio), entre otros servicios que presta el Estado.

Ahora bien, teniendo en cuenta las características de cada uno de estos tributos, debe analizarse cuáles son los tributos que regula el Estatuto Tributario Nacional y en particular, si el artículo 804 ET regula la forma de realizar la imputación de pago de todos los tributos, o únicamente de los impuestos.

Mediante el Decreto Extraordinario N° 624 de 1989, se expidió el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, así las cosas se advierte que el Estatuto Tributario regula los impuestos y no otro tipo de tributos, razón por la cual sus normas sólo podrán ser extensivas a otros tributos, cuando específicamente se indique.

En el caso en particular del artículo 804 del ET, sobre imputación de pagos, establece lo siguiente:

*“A partir del 1o de enero del 2006, los pagos que por cualquier concepto hagan los contribuyentes, responsables, agentes de retención o usuarios aduaneros en relación con deudas vencidas a su cargo, deberán imputarse al **período e impuesto** que estos indiquen, en las mismas proporciones con que participan las sanciones actualizadas, intereses, anticipos, **impuestos** y retenciones, dentro de la obligación total al momento del pago”.* (Destacado fuera de texto)

Al analizar el artículo anteriormente transcrito, claramente se desprende que el mismo regula la imputación de pago de impuestos y no puede hacerse extensivo a otro tipo de tributos, como lo son las tasas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la norma que aplica en materia de imputación de pagos para la cartera de tarifas, debe ser la norma general que regula este aspecto, la cual tal y como se mencionó con anterioridad es el Código Civil, el cual establece lo siguiente:

a. En caso de deudas únicas:

*“ARTICULO 1653. IMPUTACION DEL PAGO A INTERESES. Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital.*

*Si el acreedor otorga carta de pago del capital sin mencionar los intereses, se presumen éstos pagados”.*

b. En caso de deudas múltiples:

*“ARTICULO 1654. IMPUTACION DEL PAGO DE VARIAS DEUDAS. Si hay diferentes deudas, puede el deudor imputar el pago a la que elija; pero sin el consentimiento del acreedor no podrá preferir la deuda no devengada a la que lo está; y si el deudor no imputa el pago de ninguna en particular, el acreedor podrá hacer la imputación en la carta de pago; y si el deudor lo acepta, no le será lícito reclamar después”.*

- *“Adicionalmente, le consultamos si habiéndose establecido en el “Reglamento Interno de Recaudo de Cartera” la aplicación del Estatuto Tributario para el proceso de cobro coactivo de la Agencia, este mismo podría aplicarse para el cobro persuasivo”.*

Frente a lo anterior, es importante resaltar que el procedimiento que se estableció en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, no obedece a una decisión discrecional, sino al cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, en cuanto a la remisión que efectúa al procedimiento descrito en el Estatuto Tributario, la cual se hace exclusivamente en materia de jurisdicción coactiva y nada se dice respecto al cobro persuasivo, motivo por el cual no hay extensión de aplicación normativa de dicho estatuto al cobro persuasivo, incluso, no existe norma que regule dicho cobro.

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 1755 de 2015.

Cordialmente,



**MARCELA MORALES CALDERÓN**

Elaboró: Julio Daza Hernández, Contratista, Oficina Jurídica  
Nhazly Correa Bustos, Gestor, Oficina Jurídica  
Revisó: Marcela Morales Calderón – Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Aprobó: Marcela Morales Calderón – Jefe Oficina Asesora Jurídica

