

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 14 de abril de 2020

20202100011393

Al responder cite este Nro.
20202100011393

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Integración Productiva (E)

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20203000007643

Respetado Vicepresidente,

En atención al Memorando del asunto, por medio del cual solicita se emita concepto jurídico respecto de la inquietud “¿Los recursos provenientes de la transferencia de Distritos de adecuación de tierras anteriores a la Ley 41 de 1993, deben tomarse por parte de la entidad como recursos provenientes por ingresos por transferencias o por concepto de recuperación de las inversiones?”, es preciso aclarar lo siguiente:

La interpretación de la ley ha sido un aspecto ampliamente estudiado a lo largo de la historia y dado que para tal fin los juristas e investigadores han tenido como punto de partida diversas nociones, tales como: la manera de entender el derecho y la ley, perspectivas de diferentes tipos de sistemas jurídicos como los escritos o consuetudinarios, las épocas y las variadas organizaciones estatales que han existido, entre otros, existen un sin número de clasificaciones y posturas al respecto¹.

En el sistema normativo colombiano han sido previstos varios métodos de interpretación, de los cuales la mayoría han sido contemplados en el Código Civil Colombiano y desarrollados por la Corte Constitucional, tal como se muestra a continuación:

- 1. INTERPRETACIÓN POR EL LEGISLADOR**, corresponde a la realizada por el legislador para determinar el sentido de una ley oscura, se encuentra desarrollada en el artículo 25 del Código Civil.

Es importante precisar que mediante la Sentencia C 820 de 2006², la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el mencionado artículo “*en el sentido de entender que la interpretación constitucional que de la ley oscura hace la Corte Constitucional, tiene carácter obligatorio y general*”.

¹ Sistema de interpretación de la Ley, el arte de la interpretación jurídica, Rojas Roldán Alberto. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/105/dtr/dtr14.pdf>

² Sentencia C 820 del 04 de octubre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2. **INTERPRETACIÓN DOCTRINAL**, contenida en el artículo 26 del Código Civil que establece que: *“Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares”*.
3. **INTERPRETACIÓN GRAMATICAL**, también denominada como método de interpretación exegético, la cual en atención a lo establecido en el artículo 27 del Código Civil, consiste en el deber de aplicar las normas en su tenor literal cuando éste sea claro, no obstante, para interpretar una expresión oscura de la ley, se puede recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Este sistema de interpretación se debe realizar en consonancia con el sentido de las palabras, los cuales pueden ser:
 - Sentido corriente de las palabras: Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal. (Artículo 28 del Código Civil).
 - Sentido técnico de las palabras: Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso. (Artículo 29 del Código Civil)
4. **INTERPRETACIÓN POR CONTEXTO**, también identificada como sistemática, se encuentra definida en el artículo 30 del Código Civil y está relacionada con el método anterior. Esa interpretación no concibe a la norma como un mandato aislado, sino perteneciente a un sistema jurídico normativo coherente, armónico y motivado, de modo que el sentido de la ley lo determinan los principios de ese sistema y el alcance de las demás normas que lo integran y que se relacionan con la norma interpretada.
5. **INTERPRETACIÓN SOBRE LA EXTENSIÓN DE UNA NORMA**, conforme con lo establecido en el artículo 31 del Código Civil, no se debe tener en cuenta lo favorable y odioso de una disposición para ampliar o restringir su aplicación. La extensión que deba darse a toda ley, se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes.

Tales métodos operan con carácter principal y en el evento que no se puede aplicar ninguna de las reglas mencionadas, la interpretación deberá ser realizada con armonía con los parámetros del *criterio subsidiario del espíritu de la ley y la equidad natural*³.

A su turno, la Corte Constitucional ha utilizado los criterios tradicionales de interpretación de las leyes en sus sentencias⁴, desarrollándolos con base en los sistemas de interpretación señalados en el Código Civil, de la siguiente manera:

³ Artículo 32 del Código Civil Colombiano.

⁴ Sentencia C-569 de 2004, Sentencia C-574 de 2011, Sentencia C-461 de 2011, Sentencia C-284 de 2015, Sentencia C-054 de 2016, Sentencia C-250 de 2019

- **MÉTODO LITERAL:** Este método se basa en la interpretación gramatical del texto, en el sentido de las palabras y es considerado de vital importancia en la interpretación en general porque constituye su punto de partida. Existen casos en los que la interpretación literal es tan clara y determinante que no se requiere recurrir a otros métodos, ya que la simple literalidad del texto arroja un resultado decisivo.
- **MÉTODO HISTÓRICO** También llamado originalista, este método tiene en cuenta los antecedentes históricos en los que se desarrolló la norma, que para el caso de la interpretación constitucional requiere investigar la historia del constituyente de 1991 para tener en cuenta los precedentes constitucionales que dieron origen a la aprobación del texto constitucional.
- **MÉTODO TELEOLÓGICO** Es el método mediante el cual la aplicación de un texto legal requiere una previa identificación del propósito que la norma busca proteger, que no corresponde a la intención del legislador sino al valor protegido por el sistema jurídico, a la finalidad derivada de la norma. En la interpretación constitucional es muy utilizado este método, debido a que los valores y principios que conforman el texto constitucional suponen una interpretación teleológica, máxime si se está frente al ejercicio de los derechos fundamentales.
- **MÉTODO SISTEMÁTICO** Este método permite interrelacionar diferentes preceptos, considerando que todos forman un sistema normativo, consiste en averiguar el significado de las normas constitucionales a través del entendimiento del ordenamiento constitucional como un todo, que se deriva de la comparación del precepto con la norma o normas en las que se integra⁵. Este tipo de interpretación posibilita una comprensión del contexto y de la conexión de las normas constitucionales entre sí⁶.

De esta manera, el ejercicio interpretativo a la luz de las reglas legal, jurisprudencial y doctrinalmente aceptadas, lo determina el texto mismo de la norma, porque las palabras, premisas o redacción que utilice, la pueden revestir de un sentido claro u oscuro y, en esa medida, fijan el método de interpretación que debe aplicársele.

En tal sentido, refiriéndonos al caso concreto, objeto de consulta, es preciso transcribir el artículo 29 de la Ley 1152 de 2007,⁷ el cual establece que:

“Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vigencia de la presente Ley, la Unidad traspasará en propiedad o por contrato de administración, los Distritos de Adecuación de Tierras que aún le pertenecen, a las respectivas Asociaciones de Usuarios con todos sus activos y obligaciones, y en adelante serán estas asociaciones o entidades las encargadas de todos los asuntos atinentes a la administración, operación y conservación de tales Distritos.

(...)

⁵CANOSA USERA, Raúl, Interpretación Constitucional y fórmula política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

⁶Sobre este tipo de interpretación ver por ejemplo las Sentencias C-011 de 1994, C-600A de 1995, SU-047 de 1999, C-1026 de 2001, C-227 de 2002, C-997 de 2004, C-730 de 2005 y C-145 de 2010.

⁷“Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”. Ley declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175-09 de 18 de marzo de 2009, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

PARÁGRAFO 2. Para efectos de la transferencia de la propiedad de los Distritos de Adecuación de Tierras aquí autorizada, construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 41 de 1993, en lo relacionado con la recuperación de inversiones, se tendrá en cuenta el valor invertido originalmente por el Estado o el valor en libros de las obras y demás bienes al servicio del Distrito, teniendo en cuenta la depreciación de los mismos.

También, se tendrán en cuenta para determinar los valores de las obras y demás bienes al servicio del distrito, los valores invertidos directamente en ellos por los Usuarios, siempre que estos valores hayan salido del producto de tarifas o créditos otorgados a los Usuarios y que ellos hayan amortizado”.

Ahora bien, con el fin de realizar una interpretación armónica de la normativa existente, se debe analizar el artículo 12 del Decreto 4828 de 2010⁸, el cual establece:

“En aquellos distritos que fueron entregados en propiedad en vigencia de la Ley 1152 de 2007, cuya infraestructura se viera gravemente afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, se podrá aplazar la cuota de recuperación de inversión, en las condiciones determinadas por el Consejo Directivo del INCODER.

PARÁGRAFO. La determinación de la afectación grave en la infraestructura de adecuación de tierras de los distritos entregados en propiedad, deberá ser realizada por el INCODER, previa visita técnica al complejo hidráulico”.

Con ocasión del mencionado Decreto, el Consejo Directivo del extinto INCODER mediante el Acuerdo 242 de 2011, reglamentó las condiciones para el aplazamiento de la cuota de recuperación de inversión de los distritos de adecuación de tierras afectados con ocasión del fenómeno de La Niña y su ámbito de aplicación versa sobre los distritos que fueron entregados en propiedad, los cuales se enumeran a continuación:

- Distrito de adecuación de tierras río Prado.
- Distrito de adecuación de tierras río Recio.
- Distrito de adecuación de tierras río Saldaña.
- Distrito de adecuación de tierras de Samacá.
- Distrito de adecuación de tierras de San Alfonso.
- Distrito de adecuación de tierras el Juncal.
- Distrito de adecuación de tierras del río Sevilla.
- Distrito de adecuación de tierras ríos Coello y Cucuana.
- Distrito de adecuación de tierras El Porvenir.

Al respecto, en el Acta No. 0223 de 2016⁹, se identifican como “*Venta de Distritos*”, a algunas de las Asociaciones de Usuarios de los Distritos enumerados anteriormente, que bajo el criterio del mencionado Instituto, tenían obligaciones pendientes de cancelar los cuales son: ASOJUNCAL, ASUSA, ABOSEVILLA, ASOPORVENIR, USOCOELLO, USOSALDAÑA.

⁸ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Este Decreto continúa vigente según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012, publicada en el Diario Oficial No. 48.411 de 24 de abril de 2012.

⁹ Por medio del cual se realiza la entrega de una cartera por parte del INCODER a la ADR.

Si bien es cierto en la mencionada Acta, el extinto INCODER realizó una clasificación de las acreencias a su favor contablemente, esto no significa que corresponde a su naturaleza jurídica, pues con ocasión del análisis realizado a la normativa expuesta se evidencia que la norma es clara (método literal) y adicionalmente, bajo el criterio de interpretación jurídica sistemático o por contexto y en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre la forma, se concluye que la contraprestación que debe cancelar una Asociación de Usuarios con ocasión de la transferencia de los Distritos de Adecuación de Tierras, corresponde al concepto legal de recuperación de la inversión.

Así las cosas, dando respuesta al interrogante sobre si “¿Los recursos provenientes de la transferencia de Distritos de adecuación de tierras anteriores a la Ley 41 de 1993, deben tomarse por parte de la entidad como recursos provenientes por ingresos por transferencias o por concepto de recuperación de las inversiones?”, esta Oficina Jurídica conceptúa que de acuerdo con lo establecido en la Ley 1152 de 2007, el Decreto 4828 de 2010 y el Acuerdo 242 de 2011, la transferencia de los Distritos de Adecuación de Tierras construidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 41 de 1993, corresponde al concepto legal de recuperación de la inversión.

El presente concepto se emite en desarrollo de las funciones previstas en el numeral 6¹⁰ y 8¹¹ 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,

CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Anexos: 0

Copia: 0

Elaboró: Nhazly Marcela Correa Bustos, Abogada Oficina Jurídica
Revisó y aprobó: Catherine Piraquive Monroy, Abogada Oficina Jurídica

¹⁰Dirigir la interpretación y definir los criterios de aplicación de las normas relacionadas con la misión y la gestión institucional.

¹¹Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad.