

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 19 de junio de 2026

20262100055613

Al responder cite este Nro.
20262100055613

PARA: Vicepresidencia de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Jurídica

Asunto: Solicitud de línea jurídica institucional sobre el trámite de obligaciones ambientales de vigencias anteriores, tasas por uso de agua, seguimiento ambiental, intereses moratorios, recargos y conceptos accesorios.

Respetado Dr. Gallego Heredia, reciba un cordial saludo.

En atención a la consulta formulada por usted mediante memorando No. **20263300044243 de 7 de mayo de 2026**, con asunto “*Insumo Técnico Análisis de la Trazabilidad y de los Pagos Ambientales Vigencia 2025 – 2026*”, en la cual, previas consideraciones efectuadas en el marco de sus competencias, solicita un pronunciamiento de esta oficina jurídica respecto al trámite de obligaciones ambientales de vigencias anteriores pendientes de pago. Frente a dicha solicitud esta oficina se pronuncia de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES

La Vicepresidencia de Integración Productiva solicitó a la Oficina Jurídica emitir una directriz institucional respecto del tratamiento jurídico, presupuestal y administrativo aplicable a obligaciones ambientales asociadas a distritos de riego administrados u operados por la ADR, más específicamente por concepto de tasas por uso de agua TUA, seguimiento ambiental, facturas, cuentas de cobro, actos administrativos de cobro, avisos de cobro coactivo, intereses moratorios, actualizaciones, recargos y demás conceptos accesorios.

La solicitud se formula toda vez que existen cobros ambientales expedidos por autoridades ambientales, algunos correspondientes a la vigencia actual y otros a vigencias anteriores, frente a los cuales requieren establecer si resulta procedente

promover su pago *con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso, si deben tramitarse bajo la figura de cuentas por pagar, reservas presupuestales, pasivos exigibles o vigencias expiradas, y cuál debe ser el tratamiento de los intereses y conceptos accesorios eventualmente causados.*

Así mismo, la VIP pone de presente que algunos trámites habrían sido gestionados técnicamente por el Grupo Ambiental de la Dirección de Adecuación de Tierras DAT, pero no se materializaron oportunamente *por circunstancias administrativas, presupuestales, financieras, de tesorería, bancarias o de validación interna*, razón por la cual solicita una línea jurídica que permita orientar la actuación institucional sin que ello implique reconocimiento automático de los valores cobrados.

II. PROBLEMA JURIDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS

En este orden de ideas, se abordará el tema en concreto, desde el problema jurídico producto de la consulta formulada por usted, con el fin de dar una respuesta a la misma, por lo que corresponde determinar:

¿Si la ADR puede pagar en la vigencia fiscal actual obligaciones ambientales originadas en vigencias anteriores, incluyendo capital, intereses moratorios, actualizaciones, recargos o conceptos accesorios, y cuál es la ruta jurídica, presupuestal y administrativa que debe observarse antes de promover cualquier trámite de pago?

III. 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*”.

IV. 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 citado 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.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."

En tal virtud, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada por usted, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

V. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES JURIDICAS

1.- Naturaleza de las obligaciones ambientales objeto de consulta

Las tasas por uso de agua, los cobros por seguimiento ambiental y los demás conceptos derivados del uso, aprovechamiento o control de los recursos naturales tienen origen legal o reglamentario y se encuentran asociados al ejercicio de competencias propias de las autoridades ambientales. Quiere decir esto, que es claro que no se trata de pagos voluntarios, liberalidades, auxilios o reconocimientos discrecionales, sino de obligaciones públicas que pueden resultar exigibles cuando se encuentren debidamente causadas, liquidadas, notificadas y soportadas.

La **Tasa por Utilización de Aguas (TUA)** es una obligación de naturaleza tributaria, pero con características específicas que la distinguen de los impuestos tradicionales. Esta fue creada por el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y como tal se encuentra sujeta a los principios constitucionales de legalidad, generalidad y eficiencia. Su finalidad no es recaudatoria desde el punto de vista fiscal, sino la financiación de un servicio público específico, lo que la define como una tasa.

"ARTÍCULO 43. TASAS POR UTILIZACIÓN DE AGUAS. <Ver Notas del Editor> La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo."

En Ministerio de Ambiente en concepto 250507-014926 de 2025, dijo lo siguiente al respecto:

"La Tasa por Utilización de Aguas (TUA) es un tributo ambiental (...). Es importante precisar que la Tasa constituye un instrumento económico de carácter ambiental, cuyo propósito no es incrementar periódicamente su recaudo, como ocurre con los tributos de naturaleza fiscal. Por el contrario, su finalidad es enviar una señal económica a los usuarios del recurso hídrico para fomentar el uso eficiente y el ahorro del agua, así como incentivar la conservación del recurso hídrico."

Adicionalmente, este tiene destinación específica, toda vez que los recursos recaudados por la TUA no ingresan a las arcas generales de la Nación, sino que tienen una destinación específica por ley. El artículo 43 de la Ley 99 de 1993 establece que se deben destinar a **programas de inversión en conservación, restauración y manejo de cuencas hidrográficas, entre otros fines.**

En resumen, la TUA es un tributo ambiental de carácter extrafiscal, clasificado como una tasa, cuya obligación surge por el uso de un bien de dominio público, el agua y cuyos recursos se destinan a la protección y recuperación del recurso hídrico.

En referencia a los **servicios de seguimiento ambiental** no son un tributo, sino una contraprestación por un servicio que presta la autoridad ambiental. La Ley 344 de 1996, modificada por la Ley 633 de 2000, autoriza a las autoridades ambientales a "*cobrar los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental*".

Este, es una tarifa, no un impuesto: el valor que se cobra se denomina "tarifa" y está diseñado para cubrir los costos en los que incurre la autoridad para prestar el servicio. La norma establece que la tarifa debe incluir:

- a) El valor total de los honorarios de los profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta;
- b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo (...);
- c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

En tal virtud, la naturaleza jurídica de esta obligación es la de una tarifa o contraprestación económica por la prestación de un servicio específico de control y vigilancia ambiental por parte del Estado.

Ahora bien, los **intereses moratorios** no forman parte de la obligación principal, como la tasa o la tarifa, sino que son una consecuencia accesorio que surge del incumplimiento en el pago oportuno.

Su naturaleza es fundamentalmente sancionatoria y resarcitoria. La Corte Constitucional en sentencia C-604 de 1º de agosto de 2012, citada por la Contraloría General de la República en Concepto 137 de 2022, los ha definido así:

"Los intereses moratorios son aquellos que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida. La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación"

En conclusión, los intereses moratorios son una sanción de carácter pecuniario y una indemnización de perjuicios que nace del incumplimiento de una obligación dineraria principal.

La naturaleza jurídica de los "recargos" y otros conceptos accesorios es la de sanciones pecuniarias, de carácter principal o accesorio, que derivan de la potestad sancionatoria del Estado y cuya imposición debe seguir el debido proceso establecido en la Ley 1333 de 2009.

No obstante, el solo recibo de una factura, cuenta de cobro, liquidación, acto administrativo, comunicación o aviso de cobro no habilita automáticamente el pago a cargo de la Agencia. Antes de afectar el presupuesto público, la entidad debe por su puesto verificar la existencia, exigibilidad, firmeza, cuantía, soporte, vigencia y procedencia jurídica del cobro, especialmente cuando se trate de valores correspondientes a anualidades anteriores o cuando incluyan intereses moratorios, actualizaciones, recargos o conceptos accesorios.

Por tanto, la primera regla institucional debe ser que ninguna obligación ambiental de vigencias anteriores debe tramitarse para pago sin una verificación jurídica, técnica, presupuestal, contable y de tesorería que permita establecer con precisión si el valor cobrado corresponde a una obligación cierta, clara, expresa, exigible, debidamente liquidada y presupuestalmente atendible.

2.- Verificación previa de exigibilidad y procedencia del cobro.

Antes de solicitar CDP, registro presupuestal, orden de pago, acuerdo de pago o trámite de vigencia expirada, la dependencia técnica responsable deberá remitir a la Oficina Jurídica y a las áreas financiera, presupuestal, contable y de tesorería el expediente completo del cobro, a efectos de verificar como mínimo:

- a. La autoridad ambiental que expide el cobro y su competencia.
- b. El concepto cobrado: TUA, seguimiento ambiental, tasa, multa, interés, recargo, actualización u otro concepto.
- c. El proyecto, distrito, licencia, permiso, concesión, acto administrativo o expediente ambiental al que corresponde.
- d. La vigencia o periodo facturado.
- e. El acto administrativo, factura, cuenta de cobro, liquidación oficial, recibo, requerimiento o título que soporta el cobro.
- f. La constancia de notificación, comunicación o ejecutoria, cuando se trate de actos administrativos.
- g. La liquidación discriminada de capital, intereses, actualizaciones, recargos y demás accesorios.
- h. La fecha de causación, exigibilidad y vencimiento.
- i. La existencia de pagos parciales, abonos, compensaciones, acuerdos previos o trámites anteriores.
- j. La trazabilidad interna de la gestión adelantada por la ADR.
- k. La existencia de eventuales causales de oposición, tales como prescripción, pérdida de fuerza ejecutoria, indebida notificación, falta de firmeza, error liquidatorio, inexistencia de título, duplicidad de cobro, cobro de periodos no causados, falta de competencia o ausencia de soporte documental.

En consecuencia, la Oficina Jurídica no debe emitir una autorización genérica de pago, sino una directriz de verificación en cada caso concreto.

3.- Pago de obligaciones ambientales de vigencias anteriores.

De manera general, es claro para esta Oficina Jurídica que las obligaciones ambientales correspondientes a vigencias anteriores podrían ser atendidas durante la vigencia fiscal actual siempre que se cumplan de manera concurrente las siguientes condiciones:

- i. Que la obligación exista jurídicamente.
- ii. Que sea clara, expresa y exigible.
- iii. Que esté debidamente soportada.
- iv. Que se encuentre liquidada de manera correcta.
- v. Que no exista discusión jurídica razonable sobre su procedencia, de existir discusión, se deberá verificar el medio de control que permita restablecer el derecho en favor de la ADR posterior al pago, de no existir medio de control presentado, se deberá promover.
- vi. Que no se encuentre prescrita, caducada o afectada por pérdida de ejecutoriedad.
- vii. Que exista apropiación presupuestal disponible.
- viii. Que se tramite bajo la figura presupuestal que corresponda, según la trazabilidad del caso.

- ix. Que se cuente con validación de las áreas financiera, presupuestal, contable y de tesorería.
- x. Que el ordenador del gasto cuente con soporte suficiente para adoptar la decisión.

De acuerdo a lo anterior, la procedencia del pago no depende exclusivamente de que la obligación corresponda a una vigencia anterior, sino de la verificación integral de su exigibilidad.

4.- Respecto a obligaciones en cabeza del liquidado INCODER.

En este sentido resulta pertinente hacer referencia al PAR INCODER, el cual fue constituido mediante el contrato de fiducia mercantil No. 072 del 5 de diciembre de 2016, celebrado entre el INCODER en liquidación y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.). Fiduagraria actúa como vocera y administradora de dicho patrimonio autónomo.

La finalidad del PAR INCODER es administrar los activos remanentes del extinto INCODER y atender las obligaciones que subsistieron tras el cierre de la liquidación. Sus funciones principales incluyen:

- √ Continuar con la representación judicial en los procesos de origen administrativo y/o laboral que surgieron con ocasión del proceso liquidatorio;
- √ Realizar el pago de fallos judiciales derivados de dichos procesos;
- √ Administrar y enajenar los activos transferidos y custodiar los archivos;
- √ Atender las obligaciones remanentes y contingentes que quedaron al cierre de la liquidación.

Un ejemplo claro de su competencia es asumir la defensa y el eventual pago de condenas en procesos donde se reclama una indemnización por la supresión de un cargo con derechos de carrera, ya que esta situación se origina directamente en el proceso liquidatorio del INCODER. Para esto es fundamental entender que el PAR INCODER no es un sucesor procesal universal del extinto INCODER, toda vez que esa competencia se encuentra limitada en el contrato fiduciario que creo el PAR estableció de forma expresa en el parágrafo 6 de la cláusula 2 del contrato de fiducia estableció que:

“(...) PARÁGRAFO SEXTO: Al otorgar este mandato fiduciario en virtud del presente contrato, se deja expresa constancia, que el Patrimonio Autónomo cuya vocera y administradora es la FIDUCIARIA, es mandatario de INCODER EN LIQUIDACIÓN. Frente a los pasivos a cargo de INCODER EN LIQUIDACIÓN, las partes dejan expresa constancia, que bajo ninguna circunstancia, la FIDUCIARIA o

el Patrimonio Autónomo serán considerados sucesores procesales, sustitutos procesales o subrogatorios por pasiva de la entidad liquidada, razón por la cual, no pueden concurrir a ningún proceso judicial en que sea convocado INCODER EN LIQUIDACIÓN, como demandado después del 6 de diciembre de 2016. Así mismo, tampoco pueden resolver, revocar o modificar, administrativa o judicialmente, cualquier decisión que haya sido tomada por el Liquidador dentro del proceso de liquidación, razón por la cual sus facultades están limitadas a los asuntos que se entregan con motivo del Patrimonio Autónomo, atendiendo que al finalizar el proceso de liquidación, los asuntos de interés de cualquier acreedor debieron ser resueltos ante el Liquidador o el Juez competente. Con todo esto, las partes expresan que ni el Fideicomiso ni la FIDUCIARIA son continuadores del proceso de liquidación y se encuentran completamente Inhabilitados para abrogarse competencias del Liquidador en cualquier asunto del pasivo externo de la entidad.
(...)

Ahora bien, la liquidación del INCODER, ordenada por el Decreto 2365 de 2015, implicó la redistribución de sus funciones y obligaciones entre varias entidades. La regla principal para esta distribución, establecida en el Decreto 1850 de 2016, es que los procesos y responsabilidades se asignaron a la Agencia Nacional de Tierras o a ADR según sus respectivos objetos misionales y el "origen de la controversia judicial".

Las obligaciones que no encajaban en las competencias misionales de la ANT o la ADR, sino que surgieron de asuntos netamente administrativos y/o laborales, con ocasión del proceso liquidatorio, fueron transferidas al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR INCODER. Entonces, para determinar qué entidad asumió las obligaciones ambientales no pagadas por el INCODER, es crucial identificar el origen de dicha obligación.

El INCODER, en su función de administrar distritos de riego y drenaje, tenía responsabilidades financieras de carácter ambiental. El Acuerdo 0193 de 2009 del INCODER define claramente estos costos:

“Costos Ambientales (C.Amb). Son los relativos a los costos derivados de las obligaciones impuestas en los actos administrativos, mediante los cuales la autoridad ambiental competente otorga las licencias, permisos y/o concesiones necesarios para la operación del Distrito. Estos costos, junto con la tasa por uso del agua conforman los costos de protección y conservación de la cuenca.

Tasa por Utilización del Agua (TUA). A los Distritos de Adecuación de Tierras, que contemplan el componente de riego, les corresponde pagar a la Corporación Autónoma Regional, los gastos en que se incurra para la protección y renovación de los recursos hídricos en la cuenca que abastece el Distrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 Tasas por utilización de aguas, de la Ley 99 de 1993.”

En consecuencia, toda vez que la administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras es una función directamente relacionada con el desarrollo productivo del campo, estas obligaciones fueron transferidas a la ADR.

5.- Diferencia entre cuenta por pagar, reserva presupuestal, pasivo exigible y vigencia expirada

Para efectos de la ruta institucional, debe diferenciarse cada hipótesis:

Cuenta por pagar. Se configura cuando, al cierre de la vigencia fiscal, existía una obligación cierta, causada y exigible, respaldada presupuestalmente, respecto de la cual solo faltaba efectuar el giro o pago efectivo. En este evento, debe verificarse si la cuenta por pagar fue constituida oportunamente y si conserva vigencia para su pago.

Reserva presupuestal. Se presenta cuando existe un compromiso legalmente adquirido con registro presupuestal, pero al cierre de la vigencia la obligación no se había hecho exigible o no se había cumplido plenamente el supuesto necesario para el pago. En este evento, debe verificarse si la reserva fue constituida y si no feneció.

Pasivo exigible o vigencia expirada. Se configura cuando la obligación corresponde a una vigencia anterior, no fue pagada dentro de la anualidad respectiva, no fue constituida oportunamente como cuenta por pagar o reserva presupuestal, o habiéndolo sido, tales figuras fenecieron sin que se materializara el pago. En estos casos no resulta jurídicamente recomendable tramitar el pago como si se tratara de una obligación ordinaria de la vigencia actual, sino adelantar el procedimiento interno de reconocimiento y pago de vigencias expiradas o pasivos exigibles, según la regulación presupuestal aplicable a la entidad.

Por tanto, si respecto de los cobros ambientales de vigencias anteriores no se constituyó cuenta por pagar ni reserva presupuestal, o si tales figuras ya fenecieron, la ruta jurídicamente más segura es su trámite como vigencia expirada o pasivo exigible, previa certificación de existencia, exigibilidad, soporte, trazabilidad y disponibilidad presupuestal.

6.- Sobre la expedición de CDP y registro presupuestal.

El CDP no sana la ausencia de soporte jurídico de la obligación ni reemplaza el análisis de exigibilidad del cobro. Su función es acreditar la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación, en los términos del artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por tanto, antes de solicitar CDP debe encontrarse definido el título que soporta la obligación, la figura presupuestal aplicable y la procedencia del pago.

En obligaciones ambientales de vigencias anteriores, la expedición del CDP podrá ser procedente únicamente cuando:

- i. La obligación haya sido previamente validada.
 - ii. La dependencia responsable certifique la necesidad y procedencia del pago.
 - iii. El área presupuestal determine el rubro y la figura aplicable.
 - iv. El área contable verifique el tratamiento que corresponda.
 - v. Tesorería valide los datos bancarios del acreedor.
 - vi. Se cuente con acto, documento o trámite interno que habilite el reconocimiento de la obligación, cuando se trate de vigencia expirada o pasivo exigible.
- En consecuencia, no se recomienda tramitar CDP ordinario para obligaciones de vigencias anteriores sin que previamente se establezca si corresponden a cuenta por pagar, reserva, pasivo exigible o vigencia expirada.

7.- Pago de intereses moratorios, actualizaciones, recargos y conceptos accesorios

El pago de intereses moratorios, actualizaciones, recargos o conceptos accesorios no debe entenderse automático ni accesorio en términos presupuestales. Aunque desde el punto de vista sustancial tales valores puedan derivarse del no pago oportuno del capital, presupuestal y fiscalmente requieren validación independiente.

En consecuencia, dichos conceptos solo podrán pagarse si se acredita:

- i. La norma, acto administrativo, liquidación o título que los causa.
- ii. La fecha desde la cual se liquidan.
- iii. La tasa aplicada.
- iv. La metodología de cálculo.
- v. El periodo liquidado.
- vi. La competencia de la autoridad que los cobra.
- vii. La firmeza o exigibilidad del valor.
- viii. La inexistencia de error liquidatorio.
- ix. La disponibilidad presupuestal.
- x. La trazabilidad de la mora.

Cuando los intereses se hayan causado por reprocesos internos, devoluciones bancarias, inconsistencias de cuenta, demoras de tesorería, ausencia de vistos buenos o falta de gestión presupuestal, deberá reconstruirse la trazabilidad administrativa para determinar la causa real de la mora y adoptar las medidas correctivas o preventivas correspondientes. Esta reconstrucción no suspende por sí sola la obligación frente a la autoridad ambiental, pero sí resulta necesaria para soportar la decisión de pago y prevenir riesgos fiscales o disciplinarios.

8.- Inclusión de capital e intereses en un mismo CDP.

La inclusión del capital y los intereses en un mismo CDP solo será viable si presupuestalmente pertenecen al mismo rubro, si ambos conceptos están debidamente soportados, si existe apropiación suficiente y si el área presupuestal certifica que pueden afectarse bajo la misma imputación.

Si los intereses, recargos o actualizaciones requieren un rubro distinto, apropiación específica, reconocimiento separado o validación independiente, deberán tramitarse de manera separada. En todo caso, aun cuando se incluyan en un mismo CDP, la liquidación debe discriminar claramente capital, intereses, actualizaciones, recargos y demás accesorios.

Por regla de prudencia institucional, se recomienda que los intereses y accesorios cuenten con concepto o validación expresa del área financiera, presupuestal y contable, y con revisión jurídica sobre su exigibilidad.

9.- Pago parcial del capital y tratamiento de intereses.

Si existe apropiación presupuestal para el pago del capital, pero no para intereses, recargos o conceptos accesorios, la ADR podrá evaluar la procedencia de pagar el capital y gestionar ante la autoridad ambiental acreedora un acuerdo de pago, facilidad de pago, reliquidación, suspensión de cobro, programación presupuestal o mecanismo equivalente respecto de los intereses, siempre que ello sea aceptado expresamente por la autoridad acreedora y no agrave la situación jurídica de la entidad.

No obstante, el pago exclusivo del capital no debe realizarse de manera unilateral si la autoridad ambiental imputa los pagos primero a intereses o si el título de cobro no permite separar los conceptos. En esos casos, deberá solicitarse previamente a la autoridad ambiental una liquidación discriminada y una manifestación expresa sobre la imputación del pago.

10.- Riesgos fiscales, disciplinarios y presupuestales.

El pago de intereses moratorios o conceptos accesorios puede generar riesgos fiscales, disciplinarios o presupuestales cuando se evidencie que tales valores se causaron por falta de planeación, omisión de trámite, ausencia de apropiación, negligencia en la gestión, pérdida de documentos, falta de seguimiento, reprocesos no justificados o incumplimiento de deberes funcionales.

Sin embargo, la existencia de intereses no implica automáticamente responsabilidad fiscal o disciplinaria. Para ello deberá establecerse, caso a caso, la causa de la mora, el área responsable, la disponibilidad presupuestal existente, la oportunidad de la gestión

técnica, la actuación de tesorería, la validación bancaria y la conducta de los servidores o contratistas intervinientes.

Por esta razón, se recomienda que cada expediente de pago incluya una matriz de trazabilidad que permita diferenciar: i) fecha de recepción del cobro; ii) fecha de remisión técnica; iii) fecha de solicitud de CDP; iv) fecha de expedición de CDP; v) fecha de registro presupuestal; vi) fecha de orden de pago; vii) devoluciones o rechazos; viii) subsanaciones; ix) fecha efectiva de pago; y x) causa de la mora, si la hubiere.

11.- Necesidad de certificaciones internas

Antes de tramitar el pago, las áreas financiera, presupuestal, contable y de tesorería deberán certificar o informar, según sus competencias, la trazabilidad del trámite.

Esta certificación deberá incluir, como mínimo:

- a. Existencia o inexistencia de CDP previo.
- b. Existencia o inexistencia de registro presupuestal.
- c. Constitución o no de cuenta por pagar.
- d. Constitución o no de reserva presupuestal.
- e. Existencia o no de orden de pago.
- f. Rechazos, devoluciones o reprocesos.
- g. Validación de cuenta bancaria del acreedor.
- h. Disponibilidad presupuestal actual.
- i. Rubro presupuestal aplicable.
- j. Procedencia o no del trámite como vigencia expirada o pasivo exigible.

La dependencia técnica, por su parte, deberá certificar el origen de la obligación ambiental, el proyecto o distrito asociado, el periodo cobrado, el estado del permiso, concesión, licencia o instrumento ambiental, y la correspondencia entre el cobro y la obligación ambiental respectiva.

12.- Soportes mínimos del trámite

Toda solicitud de pago de obligaciones ambientales de vigencias anteriores deberá estar acompañada, como mínimo, de los siguientes soportes:

- i. Factura, cuenta de cobro, recibo, liquidación, acto administrativo o documento equivalente.
- ii. Acto administrativo ambiental que origina la obligación, cuando aplique.
- iii. Constancia de notificación, comunicación o ejecutoria, cuando corresponda.
- iv. Liquidación discriminada de capital, intereses, actualizaciones, recargos y accesorios.
- v. Certificación técnica de la dependencia responsable.

- vi. Certificación presupuestal sobre la figura aplicable.
- vii. Certificación contable.
- viii. Validación de tesorería y datos bancarios del acreedor.
- ix. Trazabilidad ORFEO del trámite.
- x. Relación de pagos previos o abonos, si existen.
- xi. Análisis de inexistencia de prescripción, caducidad, pérdida de ejecutoriedad, error liquidatorio, duplicidad de cobro o falta de soporte.
- xii. Concepto o visto bueno jurídico cuando el cobro corresponda a vigencias anteriores, incluya intereses o se encuentre en etapa de cobro coactivo.

13.- Ruta institucional recomendada

La ruta institucional recomendada es la siguiente:

Primera etapa: identificación y depuración. La dependencia técnica deberá consolidar todos los cobros ambientales pendientes, clasificándolos por autoridad ambiental, distrito, concepto, vigencia, valor de capital, intereses, estado de trámite y soporte documental.

Segunda etapa: revisión técnica. Se deberá verificar si el cobro corresponde efectivamente a una obligación ambiental asociada a un distrito, proyecto, licencia, permiso, concesión o instrumento a cargo de la ADR.

Tercera etapa: revisión jurídica. La Oficina Jurídica deberá verificar la existencia del título, la competencia de la autoridad ambiental, la firmeza del acto, la exigibilidad, la ausencia de causales de oposición y la procedencia de pago o controversia.

Cuarta etapa: revisión presupuestal y contable. El área competente deberá determinar si se trata de cuenta por pagar, reserva presupuestal, pasivo exigible, vigencia expirada u obligación atendible con apropiación de la vigencia actual.

Quinta etapa: revisión de tesorería. Se deberá validar la cuenta bancaria, datos del beneficiario, órdenes de pago anteriores, devoluciones, rechazos y fecha posible de pago efectivo.

Sexta etapa: decisión institucional. Con fundamento en las revisiones anteriores, se adoptará una de las siguientes alternativas: i) pago integral de capital e intereses; ii) pago del capital y solicitud de acuerdo o facilidad frente a intereses; iii) trámite de vigencia expirada o pasivo exigible; iv) solicitud de reliquidación; v) oposición jurídica frente al cobro; vi) acuerdo de pago; o vii) programación presupuestal para la siguiente vigencia.

Séptima etapa: seguimiento y cierre. Una vez efectuado el pago o suscrito el acuerdo correspondiente, la dependencia responsable deberá verificar la aplicación del pago por

parte de la autoridad ambiental, solicitar paz y salvo o certificación de estado de cuenta, y cerrar el expediente interno con la trazabilidad completa.

14.- Se recomienda adoptar una directriz interna que establezca una ruta obligatoria de gestión de cobros ambientales, con responsables y tiempos máximos de trámite.

Dicha directriz podría incluir, como mínimo:

- i. Registro inmediato de toda factura, cuenta de cobro, acto administrativo o requerimiento ambiental.
- ii. Revisión técnica dentro de un término máximo previamente definido.
- iii. Remisión oportuna al área presupuestal.
- iv. Validación bancaria previa.
- v. Seguimiento semanal hasta el pago efectivo.
- vi. Alerta temprana antes del vencimiento.
- vii. Reporte de devoluciones o rechazos de tesorería.
- viii. Matriz centralizada de obligaciones ambientales.
- ix. Reporte mensual a la Vicepresidencia de Integración Productiva y Secretaría General.
- x. Obligación de solicitar reliquidación o aclaración inmediata cuando el cobro incluya vigencias históricas, intereses o conceptos no discriminados.

IV. RESPUESTA CONCRETA A LA CONSULTA

Primero. Las obligaciones ambientales de vigencias anteriores podrían ser pagadas en la vigencia fiscal actual, **siempre que sean ciertas, claras, expresas, exigibles, estén debidamente soportadas, liquidadas, no prescritas y exista apropiación presupuestal disponible.**

Segundo. No debe acudir automáticamente al CDP ordinario. Debe determinarse previamente si la obligación corresponde a cuenta por pagar, reserva presupuestal, pasivo exigible o vigencia expirada.

Tercero. La cuenta por pagar exige obligación causada y exigible al cierre de la vigencia; la reserva presupuestal exige compromiso presupuestal vigente pendiente de ejecución o exigibilidad; y el pasivo exigible o vigencia expirada procede cuando la obligación corresponde a una vigencia anterior y no fue oportunamente constituida o pagada bajo las figuras presupuestales ordinarias.

Cuarto. Es viable pagar capital e intereses en la presente anualidad solo si ambos conceptos están soportados, liquidados, son exigibles y cuentan con apropiación presupuestal suficiente.

Quinto. Los intereses y accesorios pueden incluirse en el mismo CDP del capital únicamente si presupuestalmente corresponden al mismo rubro y existe validación expresa del área presupuestal. En caso contrario, deberán tramitarse separadamente.

Sexto. Si no existe apropiación para intereses o accesorios, podrá evaluarse el pago del capital y la gestión de acuerdo de pago, facilidad, reliquidación o programación presupuestal respecto de los accesorios, previa aceptación de la autoridad ambiental pertinente.

Séptimo. El pago de intereses no presupuestados puede generar riesgos fiscales, disciplinarios o presupuestales **si se acredita que su causación obedeció a omisiones, falta de planeación o deficiencias imputables a la entidad**. Por ello debe reconstruirse la trazabilidad antes del pago.

Octavo. Cuando la mora obedezca a devoluciones, errores bancarios, reprocesos de tesorería o validaciones internas, debe documentarse la causa real del retraso y certificarse por las áreas competentes, sin que ello implique por sí solo exoneración frente a la autoridad ambiental.

Noveno. Podría ser necesario que las áreas financiera, presupuestal, contable y de tesorería certifiquen la trazabilidad del trámite antes de promover el pago.

Décimo. Toda solicitud de CDP o trámite presupuestal debe acompañarse de factura, cuenta de cobro, acto administrativo o título, constancia de ejecutoria cuando aplique, liquidación discriminada, certificación técnica, validación financiera, trazabilidad ORFEO y análisis jurídico de exigibilidad.

Décimo primero. Antes del pago debe verificarse la inexistencia de causales de oposición, tales como prescripción, indebida notificación, falta de título ejecutivo, ausencia de firmeza, error liquidatorio, duplicidad de cobro o pérdida de ejecutoriedad.

Décimo segundo. La ruta institucional será: depuración técnica, revisión jurídica, clasificación presupuestal, validación contable y de tesorería, decisión sobre pago, acuerdo, reliquidación, oposición o trámite de vigencia expirada, y cierre con paz y salvo o certificación de estado de cuenta.

Décimo tercero. Se recomienda adoptar una directriz interna permanente confeccionada por la VIP y demás áreas asociadas y concurrentes para la gestión de obligaciones ambientales, con responsables, tiempos, matriz de control, alertas de vencimiento, validación bancaria y seguimiento hasta pago efectivo.

V.- CONCLUSIÓN.

La ADR puede atender obligaciones ambientales de vigencias anteriores únicamente cuando se encuentren plenamente verificadas en su existencia, exigibilidad, soporte, liquidación y procedencia presupuestal. No resulta jurídicamente aconsejable promover pagos automáticos ni reconocer intereses, recargos o accesorios sin depuración previa, para evitar reprocesos que puedan resultar en detrimento para la Agencia o pagar obligaciones prescritas.

Para los casos en los que no se constituyó cuenta por pagar ni reserva presupuestal, o en los que estas figuras fenecieron (de ser el caso), la ruta jurídicamente más segura es el trámite como vigencia expirada o pasivo exigible, de acuerdo con la normativa presupuestal aplicable y las directrices de la Secretaría General y el área financiera.

De acuerdo al contexto descrito anteriormente, esta Oficina Jurídica emite una línea institucional en sentido condicionado, de la siguiente forma, procede el pago, pero solo después de verificar el título, la firmeza, la exigibilidad, la liquidación, la trazabilidad administrativa y la disponibilidad presupuestal; y, tratándose de intereses o accesorios, deberá existir validación específica con la entidad acreedora que permita descartar pagos indebidos, duplicados, prescritos, mal liquidados o fiscalmente riesgosos.

Respecto a las obligaciones y cobros asociados a periodos 2007 y 2018 relacionados al cumplimiento de la Resolución 2710 del 27 de diciembre del 2006 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, que otorgó Licencia Ambiental al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER para la adecuación y operación del “Distrito de Riego del Triángulo del Tolima”, se solicita se informe el estatus de las mismas y gestión efectuada al interior de la Agencia.

De esta manera damos por resuelta su solicitud de concepto.

Atentamente,



AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ

Jefa Oficina jurídica

Elaboró y revisó: Rafael Bermúdez- Abogado - Andrés Briceño Lawyers



Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño Lawyers



Aprobó: Amanda Lucía Camargo Jiménez.