

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, lunes, 18 de mayo de 2020

20202100013773

Al responder cite este Nro.
20202100013773

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Integración Productiva (E)
Orlando Jose Dangond Baute, Director de la Unidad Técnica Territorial No. 3

DE: Jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta radicados Nos 20203530009733; 20203200011993; 20203200011743; 20203200013403

En atención a los memorandos citados en el asunto, en virtud de los cuales se ha solicitado en diferentes oportunidades a esta Oficina Jurídica, la emisión de conceptos y/o pronunciamientos relacionados con los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR, en aplicación de los principios de transparencia, economía, coordinación, eficacia y celeridad, esta Dependencia procede a determinar el marco jurídico y los antecedentes del tema objeto de análisis de manera general, no sin antes precisar el alcance que tiene los conceptos emitidos por esta Oficina, a saber:

1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, los conceptos que emite esta Oficina Jurídica no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento o ejecución, por tanto, no tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normativa vigente, constituyéndose por tanto, en orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad.

Por tanto, en el desarrollo de un concepto jurídico no es procedente emitir juicios de valor, atribuir responsabilidades, asignar competencias, resolver situaciones particulares, así como fijar lineamientos que deben emitirse al interior de la Agencia en desarrollo de las funciones propias de cada dependencia, en tal sentido, en el evento que esta oficina tomara una decisión en esta vía, en un caso que no le compete, implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.

En esa medida, se tiene que la naturaleza y alcance de los conceptos jurídicos emitidos por la Oficina Jurídica de esta Agencia, es la de apreciaciones o puntos de vista que bien pueden ser acogidos o no por parte de las personas que hacen uso de esta herramienta como criterio de

interpretación. De ello se sigue, que no es obligatorio su acatamiento, puesto que no tienen efectos jurídicos directos sobre la materia de que tratan, en consideración a que no constituyen actos administrativos que decidan situaciones particulares y concretas.

- **ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS**

Es preciso resaltar 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 este sentido, en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes respecto a los procesos y procedimientos de la Agencia se deben aclarar agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo al funcionario competente o a quien deba tomar la decisión.

Es preciso señalar que a esta oficina están siendo trasladados temas en los que se evidencia el no agotamiento del conducto regular, que puede presentarse por falta de conocimiento o de manejo de los mismos y que al ser de orden técnico, se enmarcan dentro de su competencia, o jurídicos que en principio pueden ser abordados por el equipo jurídico constituido al interior de la Vicepresidencia de Integración Productiva y por tanto no requieren análisis por parte de la Oficina Jurídica.

Aunado a lo anterior, se indica que de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015, es función de la Vicepresidencia de Integración Productiva *“dirigir y coordinar la gestión de las Unidades Técnicas Territoriales o impartir las directrices para la ejecución de sus funciones en el territorio”*, directrices que al ser emitidas por la cabeza de la dependencia pueden abarcar desde requerimientos de orden jurídico, técnico, financiero o de cualquier otra índole, hasta la resolución de casos de manera particular.

Por lo anterior, al tener la Vicepresidencia de Integración Productiva la competencia de emitir directrices, dichas solicitudes deben remitirse a la referida dependencia, ya que la Oficina Jurídica no tiene dentro de sus funciones la de emitir directrices, más aun cuando los temas hacen parte del orden técnico o misional de la Entidad.

Ahora bien, lo anterior no implica que frente a casos específicos que generen grandes dificultades de orden jurídico, esta Oficina Jurídica en virtud de la función de asesorar a las dependencias de la entidad, pueda articular mesas interdisciplinarias que fomenten su entendimiento y estudio¹.

En este orden de ideas, las inquietudes planteadas en los memorandos relacionados en el asunto se abordarán en forma general para su análisis jurídico.

¹ Numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015.

2. MISIONALIDAD DE LA AGENCIA Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS – PIDAR

Mediante el Decreto Ley 2364 de 2015 se creó la Agencia de Desarrollo Rural² con el objeto de *“ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, 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”*³.

Para tal fin, al interior de la Agencia existen diferentes instrumentos jurídicos que prevén las actividades a seguir en cada una de las etapas de los PIDAR, que han sido establecidos con la finalidad de reglamentar el procedimiento que culmina con la etapa de implementación o ejecución de los proyectos, la cual es precisamente a la que haremos referencia en este estudio, debido a que, aun cuando existen soluciones jurídicas que para cada proyecto aclaran el panorama casuístico, esto es, órganos internos de consulta y de decisión, las actividades que dichos órganos pueden ejecutar respecto a la suspensión, cambio, sustitución de beneficiarios o terminación de los PIDAR, dichos requerimientos siguen siendo remitidos para solución de esta Oficina.

De esta manera es pertinente señalar que la mayoría de solicitudes de conceptos y/o asesoría jurídica que son allegados a esta Oficina, hacen referencia a lo plasmado en los documentos que conforman el marco general jurídico de la implementación o ejecución de los proyectos o en las instituciones jurídicas generales establecidas en el ordenamiento colombiano.

• MARCO NORMATIVO INTERNO

Dentro del marco normativo vigente a la fecha, al cual hemos hecho referencia se encuentran entre otros, los Acuerdos 007 de 2016⁴; 007 de 2017⁵; 010 de 2019⁶; así como el Reglamento de septiembre de 2016⁷ y el Reglamento de noviembre de 2019⁸, documentos que, deben ser

² De conformidad con lo señalado en los artículos 1 y 2 del Decreto Ley 2364 de 2015, la Agencia de Desarrollo Rural es *“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”, con domicilio en la “ciudad de Bogotá D.C., y ejercerá sus funciones a nivel nacional, para lo cual contará con Unidades Técnicas Territoriales”*.

³ Artículo 3 del Decreto Ley 2364 de 2015.

⁴ *“Por el cual se desarrollan las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015”*.

⁵ *“Por el cual se adiciona el Capítulo VI al Acuerdo N° 007 de 2016, Acuerdo “Por el cual se desarrollan las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015”*.

⁶ *“Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones”*.

⁷ Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial y la adjudicación de los recursos que los cofinancian.

⁸ Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial.

conocidos por todo el personal de la entidad y específicamente por los profesionales que integran las Vicepresidencias de Integración Productiva y Proyectos.

En relación con lo anterior consideramos pertinente pronunciarnos frente a lo previsto en el Acuerdo N° 010 de 2019, mediante el cual se adoptó el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR; se derogaron a partir del primero (01) de enero de 2020 los Acuerdos 007 de 2016 y 007 de 2017 y las demás disposiciones que le sean contrarias; el cual cuenta con vigencia a partir del primero (01) de enero de 2020.

Dicho acuerdo estableció tres (3) párrafos transitorios que en resumen señalan lo siguiente para los PIDAR que antes del primero (01) de enero de 2020, hayan sido remitidos o se encuentren en etapa de evaluación y calificación, en trámite de aprobación o en ejecución:

- PIDAR remitido previamente o que se encuentre en la etapa denominada evaluación y calificación antes del 01 de enero de 2020:
 - Regla general: su trámite continuará de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 007 de 2016.
 - Excepción: cuando la entidad o forma organizativa que presenta el proyecto manifieste por escrito que se acoge a las disposiciones previstas en el Acuerdo N° 010 de 2019 y por ende al reglamento⁹.
- PIDAR que se encuentre en trámite de aprobación antes del 01 de enero de 2020:
 - En lo relacionado con su cofinanciación continuarán su trámite según lo previsto en el Acuerdo 007 de 2016.
 - Sin embargo, dichos proyectos deberán dar cumplimiento a los requisitos previos al inicio de la ejecución y se regirán por las disposiciones relacionadas con los ajustes y liberaciones del Acuerdo N° 010 de 2019 y del reglamento¹⁰.
- PIDAR que antes del 01 de enero de 2020 se encuentra en ejecución:
 - El trámite de ajustes se regirá conforme lo señalado en los procedimientos establecidos por la ADR.
 - La liberación de recursos se realizará de conformidad con lo previsto en el Acuerdo N° 10 de 2019 y en el reglamento¹¹.

De lo anterior es posible colegir lo siguiente:

- Los Proyectos que antes del primero (01) de enero de 2020 se encontraban en iniciativa productiva o en estructuración se regirán por lo señalado en el Acuerdo N° 010 de 2019 y el Reglamento de noviembre de 2019.
- Después del primero (01) de enero de 2020, todos los Proyectos deberán ceñirse a lo previsto en el Acuerdo N° 010 de 2019 y el Reglamento de noviembre de 2019.

⁹ Reglamento para estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial, de noviembre de 2019.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

- **ORGANISMOS INTERNOS DE ORDEN CONSULTIVO Y DECISORIO**

Es pertinente señalar que antes de la expedición de la Resolución N° 593 de 2019, la Agencia de Desarrollo Rural implementaba y ejecutaba la cofinanciación de los PIDAR mediante la suscripción de Convenios de Cooperación Internacional con organismos internacionales¹², de esta manera, para el estudio de cada caso en concreto debe tenerse en cuenta sus documentos de constitución, es decir, entre otros, los Convenios de Cooperación Internacional en los que se enmarcan, los Acuerdos expedidos por el Consejo Directivo de la ADR, así como los procedimientos internos que regulan cada una de las etapas del proceso, lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento a las etapas regladas que han sido establecidas en los soportes señalados de acuerdo con las funciones atribuidas a cada uno de estos órganos.

De igual manera, dado que en los documentos mencionados se establecen las causales, requisitos y procedimientos a seguir en caso de ajustes, modificaciones, sustituciones de beneficiarios, entre otros, ante la ocurrencia de estas situaciones en la etapa de implementación de los PIDAR, estos deberán regirse por lo previsto en la normativa interna sin requerir por tanto pronunciamiento por parte de esta Oficina, ya que de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, dichas decisiones casuísticas no se encuentran en cabeza de la misma, más aun cuando existen como se indicó, documentos que guían la toma de decisiones.

Adicionalmente, se aclara que una vez que el órgano de decisión previsto para cada uno de los proyectos emita una medida, no corresponderá a la Oficina Jurídica modificarla o revocarla, sino que la misma deberá acogerse y cumplirse y si es del caso, ser trasladada junto con todos los soportes necesarios a esta oficina con la finalidad de proceder con la expedición del acto administrativo que revoca directamente la resolución que aprobó la cofinanciación del PIDAR¹³, o con la revisión de los demás actos administrativos que desarrollen las instituciones jurídicas que procedan, una vez se evidencie por la dependencia a cargo la configuración de los elementos esenciales de las mismas.

En este orden de ideas, se trae a colación las siguientes funciones a cargo de diferentes dependencias de la Agencia relacionadas con los PIDAR, que pueden ser de ayuda frente a los requerimientos que si bien no son competencia de la Oficina Jurídica, si encuentran sustento en el Decreto de Creación de la entidad, a saber:

Oficina de Planeación: *“Definir directrices, metodologías, instrumentos y cronogramas para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural”¹⁴.*

¹² En virtud de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el inciso 5 del artículo 2.2.1.4.4.1. del Decreto 1082 de 2015.

Mediante la Resolución N° 0593 del 29 de agosto de 2019, la Presidente de la ADR aprobó el modelo de operación de ejecución directa de los PIDAR a partir de la vigencia 2019, la cual fue modificada por la Resolución N° 0759 del 31 de octubre de 2019.

¹³ Resolución N° 0454 del 16 de julio de 2019, *“por la cual se delega una función al interior de la Agencia de Desarrollo Rural”*.

¹⁴ Numeral 3 del artículo 13 del Decreto Ley 2364 de 2015.

Vicepresidencia de Integración Productiva: *“Coordinar y adelantar el proceso de supervisión técnica de los contratos celebrados para la estructuración, ejecución e interventoría de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural”¹⁵.*

“Dirigir y coordinar la gestión de las Unidades Técnicas Territoriales e impartir las directrices para la ejecución de sus funciones en el territorio”¹⁶.

Dirección de Seguimiento y Control – Vicepresidencia de Proyectos: *“Diseñar y administrar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a cargo de la Agencia”¹⁷.*

“Diseñar e implementar un sistema de alertas para identificar atrasos y acciones a ser adelantadas, respecto de los procesos de ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural”¹⁸.

“Elaborar informes anuales sobre el estado de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural que contribuyan a identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan introducirse en los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a futuro”¹⁹.

3. CLÁUSULA DE CORRESPONDABILIDAD Y CONDICIÓN RESOLUTORIA

La ADR en las resoluciones de aprobación de cofinanciación de los PIDAR ha establecido la cláusula de corresponsabilidad y la condición resolutoria, esta última como desarrollo de lo señalado en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, siendo necesario aclarar el ámbito de aplicación de cada una, así como su temporalidad.

Respecto de la corresponsabilidad, se entiende esta como la responsabilidad compartida, es decir, que es común a dos o más personas, quienes comparten una obligación o compromiso.

En el caso particular, se encuentra que dicha cláusula fue establecida en los actos administrativos por medio de los cuales se cofinancian los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, así:

“Corresponsabilidad. La adjudicación de la cofinanciación conlleva la obligación de los beneficiarios y de la asociación que los representa, de cumplir con los postulados del proyecto, so pena de reintegrar a la Agencia de Desarrollo Rural el valor de las inversiones realizadas, de acuerdo con el procedimiento establecido para este fin”.

¹⁵ Numeral 7 del artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015.

¹⁶ Numeral 8 del artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015.

¹⁷ Numeral 1 del artículo 25 del Decreto Ley 2364 de 2015.

¹⁸ Numeral 3 del artículo 25 del Decreto Ley 2364 de 2015.

¹⁹ Numeral 5 del artículo 25 del Decreto Ley 2364 de 2015.

Es preciso señalar que, una vez consultado el aplicativo ISOLUCIÓN, en el que reposan los procesos y procedimientos de la Agencia de Desarrollo Rural, no se encontró que se haya establecido un procedimiento para ejecutar dicha cláusula.

Ahora bien, es pertinente aclarar que tal como se encuentra establecido en el Procedimiento de Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial en el marco de convenios de cooperación - Código: PRIMP-001, versión: 8, fecha: 20 de diciembre de 2019, *“Para los proyectos cofinanciados a partir del 16 julio de 2019, el acto administrativo que otorga la cofinanciación contempla la condición resolutoria que se constituirá por las causales de incumplimiento de las obligaciones allí establecidas o por la imposibilidad de ejecutar el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural por causas ajenas a los beneficiarios, en aras de preservar la integridad de los recursos”* (subrayado fuera del texto original).

Frente al modelo de ejecución directa es preciso señalar que la condición resolutoria se encuentra incluida en dichos actos administrativos de conformidad con lo previsto en el Procedimiento de Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial a través de Modalidad Directa – Código: PR-IMP-002, versión: 1, fecha: 04 de octubre de 2019.

En relación con la condición resolutoria, el tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa menciona lo siguiente:

“Esto es, que la pérdida de fuerza ejecutoria está sujeta a un hecho futuro e incierto, que de materializarse o cumplirse produciría de inmediato una interrupción definitiva de la eficacia del acto administrativo. Para entender el alcance de esta causal necesariamente tenemos que acudir a los contenidos de los artículos 1530 y siguientes del Código Civil, que le dan entidad a las llamadas condiciones o sujeciones condicionales de una decisión u obligación. Desde esa perspectiva, las condiciones resolutorias de los actos administrativos pueden ser positivas, negativas, física y moralmente posibles, y expresas en virtud del principio de legalidad que rige para cualquier disposición normativa en derecho administrativo”²⁰ (subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, cuando por circunstancias sobrevinientes durante la ejecución del Proyecto PIDAR, ocurre alguna de las situaciones establecidas con anterioridad en el acto de cofinanciación como condición resolutoria, se requiere que se emita por la administración un acto administrativo declarando la pérdida de fuerza ejecutoria, por cumplirse la condición resolutoria a la cual se halla sometido el acto administrativo y como consecuencia este se extingue y deja de producir efectos jurídicos en atención a la materialización del hecho futuro e incierto impuesto por la administración.

²⁰ Compendio de derecho administrativo / Jaime Orlando Santofimio Gamboa – Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017. Página 570.

- **APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL TIEMPO**

Las normas tienen un ámbito temporal de vigencia, que significa que solo produce efectos por un tiempo determinado y la regla general es que la norma jurídica se aplica a todos los hechos que se produzcan durante su vigencia²¹.

Respecto de los efectos de las normas, el doctrinante Álvaro Tafur González ha mencionado que *“Como es sabido, la fijación de los efectos temporales de las leyes se encuentra reglamentada por un conjunto de disposiciones que suele denominarse “derecho transitorio”, conformado prioritariamente por las disposiciones que de manera específica estén contenidas en el texto de cada ley y que determinan el modo como ésta se proyecta en el tiempo frente a las distintas situaciones que comprende, y en su ausencia, por las normas generales contenidas en la Ley 153 de 1887, derogatoria del artículo 13 del Código Civil que, a su vez, señalaba como criterio rector en la materia el principio universal de hermenéutica según el cual las leyes rigen hacia el futuro (ex tunc) postulado que, no obstante, palpita implícitamente en ella con inusitado vigor, junto con el principio de la eficacia inmediata de la ley, criterio que gobierna no pocas de las hipótesis que el aludido estatuto contempla”*²².

Ahora bien, aun cuando la regla general respecto de la vigencia de las normas es la irretroactividad, el legislador puede otorgar efecto retroactivo, es decir, la aplicación de una ley a hechos anteriores a la fecha de su entrada en vigencia, o ultra activo, esto es, la proyección futura de los efectos de una ley derogada, a ciertas leyes en casos excepcionales y principalmente por razones de interés público o social.

Conforme con lo expuesto, las normas que no mencionen sobre su aplicación retroactiva no pueden influir sobre hechos que sucedieron anteriormente a su vigencia, ni sobre derechos precedentemente adquiridos, enfatizándose que no existe la retroactividad implícita, por cuanto la regla general es la irretroactividad y sólo se le otorga efecto retroactivo si el legislador lo ha manifestado en forma expresa²³.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta cuales fueron las cláusulas y condiciones establecidas en la resolución mediante la cual se cofinancian los proyectos PIDAR, teniendo en cuenta que en virtud del principio de legalidad, solo se puede hacer uso de las que se encuentran taxativamente descritas en el acto administrativo.

4. INSTITUCIONES JURÍDICAS ESTABLECIDAS FRENTE A LA EXTINCIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY 1437 DE 2011 - CPACA.

Es pertinente señalar que mediante el concepto con radicado N° 20202100004573 del 07 de febrero de 2020, esta Oficina se pronunció sobre las instituciones jurídicas que establece la

²¹ Monroy Cabra, Marco Gerardo. Introducción al derecho. Editorial Temis S.A. Novena edición. Santafé de Bogotá, 1994. Pág. 321.

²² Tafur González, Álvaro. Código Civil. Anotado. Trigésima edición. Editorial Leyer. Bogotá, D.C. 2011. Pág. 17

²³ Rodrigo Noguera Laborde. *Introducción General al Derecho*, Vol. II Serie Mayor-6, Institución Universitaria Sergio Arboleda, Bogotá 1996, pp. 161 y 162

normativa colombiana para extinguir los efectos de los actos administrativos, por tal motivo, para determinar el mecanismo procedente en cada caso en concreto, amablemente les solicitamos remitirse al contenido del referido documento, en este sentido y aun cuando dicho soporte se encuentra publicado en el normograma de la Agencia, el mismo se remitirá como anexo del presente documento en aras de evitar reprocesos.

Pese a lo indicado a continuación se esbozarán a grandes rasgos las características esenciales de la pérdida de ejecutoriedad y la revocación directa de los actos administrativos como instituciones jurídicas procedentes frente a la ocurrencia de fenómenos de extinción de los efectos de los actos administrativos, como excepción a la regla de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a saber:

Fundamento jurídico:

Pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos	Revocación directa del acto administrativo
Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA ²⁴	Capítulo IX de la Ley 1437 de 2011 – CPACA ²⁵ .

Procedencia:

Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	Revocación directa del acto administrativo
Opera cuando <u>después de la expedición del acto administrativo</u> , sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales señaladas en el artículo referido, por lo cual, aun cuando el acto administrativo sea plenamente válido, se encuentra afectada su eficacia ²⁶	Corresponde a la expresión de la facultad con la que cuentan las autoridades administrativas para <u>“remover del mundo jurídico sus propios actos ya sean de carácter general y abstracto o particular y concreto, de oficio o a solicitud de parte”²⁷</u> , como consecuencia de una invalidez originaria.

²⁴ Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: *“PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia”*.

²⁵ *“(…) en el derecho colombiano siempre se ha utilizado una definición amplia del concepto de “revocación”, en el sentido de que se trata de un mecanismo de extinción de actos administrativos en sede administrativa, directamente por parte de la Administración Pública emisora del acto o su superior, sea por razones de legalidad, o con fundamento en razones de mérito u oportunidad”*. BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

²⁶ Sentencia del 11 de abril de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación No. 11001-03-25-000-2012-00209-00(0828-12).

²⁷ Sentencia SU 050 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

	<p>Cuando se configuran las causales para que la administración revoque un acto administrativo de carácter particular y concreto requiere del <u>consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular</u>²⁸.</p> <p>Cuando procede a solicitud de parte, la autoridad competente resolverá la misma dentro de los 2 meses siguientes a la presentación de la solicitud²⁹.</p> <p>En el caso en el que procede de oficio por parte de la autoridad emisora de este o de su superior funcional, será competente siempre que no se le haya notificado del auto admisorio de la demanda³⁰.</p>
--	--

Causales taxativas de procedencia:

Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	Revocación directa del acto administrativo
1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.	1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley ³¹ ; 2. Cuando no estén conformes con el interés

²⁸ Sentencia T 144 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia T 189 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia T 292 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia T 163 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia T-386 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia T 024 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia T 264 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia T 427 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; Sentencia T 057 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; Sentencia T 600 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia T 524 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo; Sentencia T 338 del 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; Sentencia T 008 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia T 234 de 2015, M.P. (E) Martha Victoria Sáchica Méndez; Sentencia del 6 de agosto de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 76001-23-31-000-2004-03824-02 (0376-07); Sentencia SU 050 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia del 23 de marzo de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, radicación No. 25000 23 25 000 1997 44333 01 (1300-2003); Sentencia del 25 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación No. 73001 23 31 000 2008 00237 01 (20566); Sentencia del 3 de octubre de 2019, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicación No. 11001-03-25-000-2015-00402-00(0923-15).

²⁹ Artículos 95 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: “Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud”.

³⁰ Artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA: “La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda”.

³¹ “De otra parte, debe señalarse asimismo que esta causal de revocación tiene aplicación cuando existen vicios de legalidad originarios, esto es, que existan al momento de nacimiento del acto administrativo, de tal manera que esta causal no es susceptible de ser aplicada cuando existe un cambio de legislación, pues en esos casos podrá configurarse la siguiente causal de revocación o la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo”. BENAVIDES,

<p>2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia.</p>	<p>público o social, o atenten contra él; 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona³².</p> <p>Cuando por solicitud de parte se invoque la primera causal citada, ésta será improcedente si se interpusieron los recursos de que dichos actos son susceptibles</p> <p>En relación con todas las causales señaladas no procede a solicitud de parte cuando haya operado la caducidad para su control judicial³³.</p>
--	---

Afectación:

Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	Revocación directa del acto administrativo
<p>No afecta su legalidad, sino que parte de la regularidad en el momento de la expedición del acto, restringiendo su ejecutoria, como uno de los atributos propios del acto³⁴.</p>	<p>Esta forma de extinción del acto administrativo se da en virtud de un nuevo acto administrativo reglado y se relaciona con su validez, configurándose como una excepción del principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de cosa decidida de que ellos están investidos³⁵.</p>

De conformidad con lo señalado, es necesario que las dependencias misionales de la Entidad, al trasladar a esta oficina los casos que se configuren en las anteriores instituciones, tengan en cuenta el cumplimiento de los elementos esenciales de las mismas, es decir, si el problema que afecta la ejecución del proyecto PIDAR tiene fundamentos en actuaciones que debieron realizarse en cada una de sus etapas antes de la expedición del acto administrativo, o son sobrevinientes a su expedición, esto es, si se dio cumplimiento a cabalidad a todos los requisitos exigidos en sus etapas con la finalidad de remitir los soportes necesarios.

De esta manera, respecto a las situaciones presentadas en el marco de los requisitos exigidos por la revocatoria directa, es decir, cuando el acto administrativo de carácter particular ha nacido a la vida jurídica en contraposición con las causales señaladas para tal fin, se debe manifestar si se cuenta con el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, y en caso negativo señalar las razones por las cuales fue imposible su obtención. De igual manera se requiere la

José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

³² Artículo 93 la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

³³ Artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

³⁴ BENAVIDES, José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, comentado y concordado, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

³⁵ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Bogotá: Editorial Temis S.A.

indicación del estado actual de los recursos, esto es, si existió o no desembolso, así como la remisión de los soportes.

Dado que se ha evidenciado que las dependencias misionales constatan dichas situaciones a tiempo pero las trasladan a esta Oficina aproximadamente dos (02) años después de la expedición de la Resolución que aprueba la cofinanciación³⁶, es necesario señalar que las entidades públicas para demandar su propio acto deben ceñirse a las causales establecidas para tal fin y al término de caducidad del medio de control³⁷, que por regla general corresponde a **4 meses contados a partir del día siguiente al de la “comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso”**, salvo las excepciones legales³⁸.

En este orden de ideas, esta Oficina propone para análisis y estudio, en aras de prevenir el daño antijurídico que pueden generar situaciones como las enunciadas en los memorandos del asunto, incluir en las resoluciones mediante las cuales la ADR aprueba la cofinanciación de los PIDAR, una cláusula de temporalidad o vigencia del proyecto.

Adicionalmente, se solicita a la Vicepresidencia de Integración Productiva y a la Vicepresidencia de Proyectos poner en conocimiento de la Secretaría General quien cumple la función de control interno disciplinario los casos en los que se evidencien falencias en las diferentes etapas de los proyectos PIDAR, con el fin de aclarar la imposibilidad de ejecución presentada en cada uno de los proyectos, así como para el desarrollo de acciones preventivas en las etapas de estructuración, evaluación, calificación e implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la ADR³⁹.

Ahora bien, teniendo en cuenta que es función de la Vicepresidencia de Integración Productiva dar lineamientos e impartir directrices a las Unidades Técnicas Territoriales para la ejecución de sus funciones y competencias en territorio, de manera atenta se solicita que si lo considera pertinente, la información aquí suministrada sea complementada y socializada en territorio, con la finalidad de que, se acuda al conducto regular para absolver cualquier inquietud adicional sobre los temas aquí desarrollados.

³⁶ Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

El inciso 2 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA señala: “Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.

³⁷ Se ha entendido por caducidad la “una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”. Sentencia C 832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia SU 498 de 2016, Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

³⁸ Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

³⁹ Función a cargo de la Dirección de Seguimiento y Control de la ADR.

Finalmente, de manera atenta se reitera la invitación que se realiza mensualmente a los colaboradores de la Agencia de Desarrollo Rural, para que consulten con regularidad el normograma, con la finalidad de que algunas de las dudas que se tengan, puedan ser resueltas sin requerir pronunciamientos remisorios a los documentos que se encuentran publicados en la página Web de la Entidad y por tanto, son oponibles y de conocimiento general.

Por lo anterior, se hace necesario como ya ha sucedido en conceptos anteriores, recomendar para futuras ocasiones que ante casos que se enmarquen dentro de las instituciones jurídicas referenciadas, las dependencias de la Entidad soliciten a tiempo a esta oficina asesoría jurídica a través de mesas de trabajo, con el fin de evitar dificultades como las que se están presentando.

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

Cordialmente,



CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Anexos: Uno (concepto con radicado N° 20202100004573 en 6 folios).

Copia: Presidencia.
Vicepresidencia de Proyectos.

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