

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., viernes, 08 de mayo de 2020

20202100013093

Al responder cite este Nro.
20202100013093

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Integración Productiva (E)
DE: Jefe de la Oficina Jurídica
ASUNTO: Respuesta solicitud de concepto - normativa aplicable a la cartera de la Agencia de Desarrollo Rural

Cordial saludo,

Mediante la solicitud del asunto se requiere la emisión de un concepto jurídico respecto de los siguientes interrogantes:

- “1. ¿Qué trámite administrativo o en qué otra instancia debe seguir la entidad ante la inexistencia de la Resolución y su constancia de ejecutoria?
2. ¿Qué trámite administrativo o en qué otra instancia debe seguir la entidad, si solo se cuenta con la copia simple de la Resolución y su constancia de ejecutoria?
3. ¿Qué trámite administrativo o en qué otra instancia debe seguir ante la inexistencia y/o pérdida del original del título valor? ¿Se deben iniciar y por parte de quién los procesos de reposición de título valor?
4. ¿Qué trámite administrativo o en que otra instancia debe seguir la entidad, si solo se cuenta con la copia simple del título valor?
5. ¿Qué trámite administrativo o en qué otra instancia debe seguir la entidad para depurar la cartera de recuperación de inversión, teniendo en cuenta la situación fáctica descrita en precedencia?
6. ¿Se han realizado consultas al respecto a otras entidades? En caso positivo cual fue el resultado del mismo, suministrar las consultas y respuesta obtenidas.
7. ¿Se tiene conocimiento si en anteriores vigencias se han realizado o tratado de realizar gestiones para la depuración de la cartera? En caso positivo indicar el resultado del mismo”.

Antes de realizar cualquier pronunciamiento sobre su solicitud, es preciso reiterar que los conceptos que emite esta Oficina Jurídica se formulan con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituyéndose por tanto, en orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.

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.

Hecha la anterior precisión, de manera general y en el mismo orden propuesto, se procederá a responder a los interrogantes planteados, señalando que no le está dada a esta Oficina Jurídica la competencia para resolver casos particulares.

1. RESPECTO DE LA INQUIETUD: *¿QUÉ TRÁMITE ADMINISTRATIVO O EN QUÉ OTRA INSTANCIA DEBE SEGUIR LA ENTIDAD ANTE LA INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN Y SU CONSTANCIA DE EJECUTORIA?*

De la lectura de la inquietud planteada, se evidencia que no se refiere a aspectos jurídicos relacionados con los actos administrativos por medio de los cuales se liquidan las cuotas parte de recuperación de la inversión, sino al trámite operativo que debe encontrarse contenido en los procesos y procedimientos internos de la Agencia, respecto de los cuales, esta Oficina no tiene la competencia para pronunciarse.

Lo anterior, teniendo en cuenta que 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, por tanto, 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.

2. RESPECTO DE LA INQUIETUD: *¿QUÉ TRÁMITE ADMINISTRATIVO O EN QUÉ OTRA INSTANCIA DEBE SEGUIR LA ENTIDAD, SI SOLO SE CUENTA CON LA COPIA SIMPLE DE LA RESOLUCIÓN Y SU CONSTANCIA DE EJECUTORIA?*

Se reitera lo informado en la inquietud anterior, en el sentido que los conceptos jurídicos son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares y dado que no contiene una inquietud jurídica al tratarse de un aspecto administrativo, no le compete a esta Oficina pronunciarse al respecto.

3. RESPECTO DE LA INQUIETUD: *¿QUÉ TRÁMITE ADMINISTRATIVO O EN QUÉ OTRA INSTANCIA DEBE SEGUIR ANTE LA INEXISTENCIA Y/O PÉRDIDA DEL ORIGINAL DEL TÍTULO VALOR? ¿SE DEBEN INICIAR Y POR PARTE DE QUIÉN LOS PROCESOS DE REPOSICIÓN DE TÍTULO VALOR?*

Igualmente, respecto del trámite administrativo se reitera lo informado en las inquietudes anteriores.

Ahora bien, en relación al tema jurídico que plantea este interrogante, en el evento en que la mencionada “pérdida del original del título valor” hubiese ocurrido al interior de la Agencia, es decir, posterior a la entrega de los archivos realizada en el marco de la liquidación del extinto INCODER, es imperativo seguirse lo previsto en el Código Penal y en el Código Disciplinario Único, en relación con el deber que tienen los servidores públicos de denunciar dichas situaciones.

No obstante, se precisa que en virtud de lo establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y en el artículo 3 de la Resolución No. 016 de 2016, es función de la Oficina Jurídica ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Agencia de Desarrollo Rural en los procesos judiciales y procedimientos administrativos en los cuales sea parte o tercero interesado, así como instaurar las acciones ante los distintos despachos judiciales e interponer las denuncias respectivas ante la Fiscalía General de la Nación, a nombre de la Agencia de Desarrollo Rural.

Así las cosas, en el evento que alguna dependencia considere que sea necesario adelantar las acciones pertinentes para defender los intereses de la Agencia, de manera atenta se solicita que remitan los documentos que soporten la situación, así como la justificación de la misma, con el fin que esta Oficina Jurídica realice las actuaciones a las que haya lugar.

4. RESPECTO DE LA INQUIETUD: ¿QUÉ TRÁMITE ADMINISTRATIVO O EN QUE OTRA INSTANCIA DEBE SEGUIR LA ENTIDAD, SI SOLO SE CUENTA CON LA COPIA SIMPLE DEL TÍTULO VALOR?

En relación con el trámite administrativo, se reitera lo informado en los numerales anteriores.

Ahora, respecto de la inquietud jurídica en relación con el valor probatorio de las copias, la regla general se encuentra establecida en el artículo 246 del Código General del Proceso, en el cual se señala que *“las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”*.

Sin embargo, existen excepciones, dado que en relación con los títulos ejecutivos, el documento que contienen la obligación que se ejecuta se puede aportar en copia auténtica y con mayor razón en original, tesis sostenida por el Consejo de Estado, así:

“De entrada se defenderá que en un proceso ejecutivo es admisible que el título que contiene la obligación se aporte en copia; no obstante, no cualquier copia satisface los requisitos formales y sustanciales mencionados. La jurisprudencia de la Corporación exige que se aporten en original o en copia auténtica. Recuérdese –como se anotó antes– que la Sección Tercera ha sostenido que en los procesos ejecutivos las copias auténticas tienen el mismo valor que se le asigna a los documentos originales. Esta tesis se expuso en el auto del 14 de octubre de 1999 -exp. 15.405- donde se consideró:

“Revisado el documento, encuentra la Sala que éste no se encuentra en ninguno de los casos establecidos en el artículo 254 del C.P.C., puesto que se trata de una copia de un contrato estatal no autorizada por la entidad pública contratista, ni autenticada por notario ni aparece que haya sido compulsado del original de copia autenticada en el curso de una inspección judicial. Además, el compromiso que asumió la entidad de cancelar periódicamente unas sumas de dinero, constituyó una contraprestación por el cabal cumplimiento del contratista del servicio de vigilancia, hecho que debía de realizarse posteriormente y de cuyo cumplimiento no existe ninguna prueba. En estas condiciones, no se está ante la presencia de una obligación clara y actualmente exigible en contra de la entidad demandada que permita librar en su contra mandamiento de pago. Para que un documento preste mérito ejecutivo, se requiere que en él se encuentren reunidos los requisitos del artículo 488 del C.P.C., es decir, que de su literalidad se desprenda en forma directa y clara el contenido y alcance de una obligación exigible cuyo cumplimiento se reclama, sin necesidad de acudir a suposiciones de ninguna índole.”

(...)

Sin embargo, en medio de este recuento jurisprudencial cabe hacer una precisión que contribuye a la claridad y a la distinción que exige el tema: recientemente, la Sala Plena de la Sección Tercera profirió una sentencia de unificación, el 28 de agosto de 2013 - exp. 25.022-, donde concluyó que en los procesos ordinarios –v.gr. acciones de reparación directa, controversias contractuales, nulidad y restablecimiento del derecho, etc.- pueden valorarse las copias simples de los documentos; no obstante, añadió que tratándose de los procesos ejecutivos los títulos deben aportarse en original o en copia auténtica, pero no en copia simple –arts. 253 y 254 del C.P.C.-.

“Lo anterior no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.).”

En los términos analizados, queda claro que en la historia de la jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacíficamente admitido en el proceso ejecutivo la copia auténtica del título –con mayor razón el original-. Y con la sentencia de Sala Plena de 2013, citada antes, la anterior conclusión se confirmó para los procesos ejecutivos, porque expresamente la Sala mantuvo la rigidez probatoria para esta clase de procesos, no así para los ordinarios, de manera que antes y después de ella la copia auténtica ha tenido valor probatorio.”¹

Conforme con lo anterior, en el evento que se decidiera ejecutar las obligaciones contenidas en títulos valores, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el Consejo de Estado en relación con la necesidad de contar con el original o copia auténtica de dicho documento.

5. RESPECTO DE LA INQUIETUD: ¿QUÉ TRÁMITE ADMINISTRATIVO O EN QUÉ OTRA INSTANCIA DEBE SEGUIR LA ENTIDAD PARA DEPURAR LA CARTERA DE RECUPERACIÓN DE INVERSIÓN, TENIENDO EN CUENTA LA SITUACIÓN FÁCTICA DESCRITA EN PRECEDENCIA?

Tal como es de su conocimiento, mediante la Resolución No. 1419 de 2017, se creó y reglamentó el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema de Información Financiera y el Comité de Cartera de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de lo establecido en la Resolución No. 193 de 2016, expedida por la Contaduría General de la Nación y el Decreto No. 445 de 2017, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, con el fin de implementar al interior de la Agencia de Desarrollo Rural, los mecanismos para depurar la información contable cuando a ello haya lugar, para que de esta manera, en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, social y ambiental de la entidad.

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Subsección C. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia del 14 de mayo de 2014. Radicación: 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586). Ejecutante: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-. Ejecutada: Epsilon Ltda. y otro. Referencia: Ejecutivo contractual.

Adicionalmente, mediante la Resolución No. 0618 de 2018, se creó el Grupo de Cartera de Transferencia, Recuperación de la Inversión y Tarifas de la Agencia de Desarrollo Rural, vinculado funcionalmente a la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva, estableciéndose en su órbita funcional, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 2: *“Gestionar el proceso de depuración de la cartera de acuerdo con las condiciones específicas de cada una de ellas, y la normatividad aplicable, en especial lo dispuesto en la Resolución 1419 de 2017 respecto a los Comités Técnico de Sostenibilidad del Sistema de Información Financiera y de Cartera de la Agencia”.*

Si bien es cierto, con la finalización de la planta temporal de la Agencia dicha resolución perdió fuerza ejecutoria, también es cierto que las funciones enunciadas en dicha resolución continúan a cargo de la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva.

Conforme con lo mencionado, los trámites administrativos que se deben adelantar serán los que la Dirección de Adecuación de Tierras de la Vicepresidencia de Integración Productiva considere pertinentes, en desarrollo de la normativa anteriormente señalada.

6. RESPECTO DE LA INQUIETUD: ¿SE HAN REALIZADO CONSULTAS AL RESPECTO A OTRAS ENTIDADES? EN CASO POSITIVO CUAL FUE EL RESULTADO DEL MISMO, SUMINISTRAR LAS CONSULTAS Y RESPUESTA OBTENIDAS.

De manera atenta me permito informar que esta Oficina Jurídica no ha realizado consultas al respecto a otras entidades, no obstante, si ha emitido varios conceptos jurídicos dirigidos a la Vicepresidencia de Integración Productiva en relación con la depuración de la cartera, los cuales se encuentran publicados en el normograma de la entidad, siendo estos los que a continuación se refieren:

- Memorando No. 20182100011373 de fecha 21 de marzo de 2018.
- Memorando No. 20182100025553 de fecha 17 de julio de 2018.

Así las cosas, 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.

7. RESPECTO DE LA INQUIETUD: ¿SE TIENE CONOCIMIENTO SI EN ANTERIORES VIGENCIAS SE HAN REALIZADO O TRATADO DE REALIZAR GESTIONES PARA LA DEPURACIÓN DE LA CARTERA? EN CASO POSITIVO INDICAR EL RESULTADO DEL MISMO

Con ocasión de las sesiones adelantadas en el marco del Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema de Información Financiera y del Comité de Cartera, en los cuales el Vicepresidente de Integración Productiva es miembro indispensable, se han tomado diversas decisiones que guardan relación con el tema objeto de análisis y que se evidencian en las actas de cada una de las mismas.

En el evento de ser necesario consultar el contenido de las actas mencionadas, las mismas se encuentran en custodia de los funcionarios que fungen como secretarios técnicos de cada uno de los Comités, los cuales son: para el Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema de

Información Financiera, el profesional que desempeñe las funciones de Contador y del Comité de Cartera, el Jefe de la Oficina Jurídica.

Teniendo como soporte dichas actas, se han expedido los actos administrativos por medio de los cuales se declara una cartera de imposible recaudo por la causal de prescripción, que también se encuentran publicados en el normograma de la entidad y que a continuación se relacionan:

- Resolución No. 090 de fecha 11 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se declara una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción”*.
- Resolución No. 036 de fecha 22 de enero de 2020 *“Por medio de la cual se declara una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción”*.
- Resolución No. 004 de fecha 08 de enero de 2020 *“Por medio de la cual se realiza una depuración de cartera y se ordena un saneamiento contable”*.
- Resolución No. 0846 de fecha 03 de diciembre de 2019 *“Por medio de la cual se declara una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción”*.
- Resolución No. 0609 de fecha 04 de septiembre de 2019 *“Por medio de la cual se declara una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción”*.
- Resolución No. 0831 de fecha 05 de octubre de 2018 *“Por medio de la cual se declara una cartera como de imposible recaudo por la causal de prescripción”*.
- Resolución No. 0620 de fecha 02 de agosto de 2018 *“Por medio de la cual se realiza una depuración de cartera y se ordena un saneamiento contable”*.

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 1437 de 2011.

Atentamente,

CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

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