

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., miércoles, 11 de julio de 2018

Al responder cite este Nro.
20182100024733

PARA: Juan Manuel Londoño Jaramillo, Vicepresidente de Integración Productiva

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta Oficio No. 20186100046011 de fecha 28 de mayo de 2018, traslado por competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la solicitud de concepto elevada por la Vicepresidencia de Integración Productiva mediante oficio No. 20183000031452.

Cordial saludo,

En atención al oficio del asunto, en virtud del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio traslado por competencia a esta Oficina Jurídica de la solicitud elevada por la Vicepresidencia de Integración Productiva, identificada con el oficio No. 20183000031452 de fecha 3 de mayo de 2018, y la cual tenemos conocimiento, fue reiterada al mencionado Ministerio, mediante Radicado No. 20183000047852, nos permitimos emitir el presente concepto, en los siguientes términos:

Previo a referirnos a cada una de las preguntas planteadas en su comunicación, consideramos necesario establecer unas consideraciones generales sobre la aplicación de la ley en el tiempo a situaciones que se consolidaron durante la vigencia de una ley determinada.

Consideraciones Generales

De conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y a lo indicado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio general de aplicación de la ley en el tiempo es la irretroactividad de la ley, lo que significa que una vez una ley entra en vigencia sus efectos sólo se predicen de aquellas situaciones que se presenten hacia futuro y no podrá ser aplicada a situaciones jurídicas que se consolidaron bajo los presupuestos normativos de una ley anterior.

Handwritten signature and date:
Arbuja P
Julio 12/18
HJC

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha establecido lo siguiente:

"(...) En relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. (...)"¹

En el mismo sentido, la Corte ha indicado lo que se expone a continuación:

"Al referirse a los efectos de la ley en el tiempo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-329 de 2001 señaló que en principio, toda disposición legal surte sus efectos atribuyendo consecuencias normativas a aquellas situaciones de hecho que cumplan dos condiciones: 1) que sean subsumibles dentro de sus supuestos, y 2) que ocurran durante la vigencia de la ley. Esto es, como regla general las normas jurídicas rigen en relación con los hechos que tengan ocurrencia durante su vigencia, lo cual significa que, en principio, no se aplican a situaciones que se hayan consolidado con anterioridad a la fecha en que hayan empezado a regir –no tienen efectos retroactivos-, ni pueden aplicarse para gobernar acontecimientos que sean posteriores a su vigencia –no tienen efecto ultraactivo-"²

Teniendo en cuenta lo señalado por la jurisprudencia antes citada, es claro entonces, que una vez expedida una nueva ley, ésta por regla, no puede regular situaciones acaecidas antes de su entrada en vigencia, salvo la excepción que aplica en materia penal en relación con el principio de favorabilidad.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los efectos de las normas que han sido derogadas, el principio general como lo ha indicado la Corte Constitucional en la mencionada sentencia, es que las mismas no pueden regular situaciones que se consoliden después de su vigencia, es decir, no pueden seguir aplicándose para regular hechos o situaciones nuevas que se dan después de que pierde vigencia, es decir, después de su derogatoria.

Sin embargo, esta regla también tiene una excepción y es la aplicación ultra-activa de la ley, lo cual significa que existen casos en los que una norma derogada sigue produciendo efectos, siempre y cuando se reúnan una serie de requisitos, tales como que la situación jurídica a la que se aplica la norma derogada se haya consolidado durante la vigencia de la misma y que sus efectos continúen presentándose.

Respecto de la ultra-actividad de la ley derogada, la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

"Sin embargo, en relación con la ultraactividad de la ley, los conflictos en torno a la aplicación de la ley en el tiempo surgen cuando los

¹ Corte Constitucional en sentencia C-619 de 2001, M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA

² Corte Constitucional Sentencia C-377 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil

efectos de una norma derogada se proyectan con posterioridad a su desaparición, respecto de hechos acaecidos durante su vigencia. En estricto sentido, la norma derogada no estaría produciendo efectos por fuera de su ámbito temporal de vigencia, porque los mismos, en este evento, se predicen a un supuesto de hecho que ocurrió antes de que fuera derogada. En este sentido, en la Sentencia C-329 de 2001 se hace notar cómo los efectos jurídicos de una norma se producen en el momento en el que se atribuye la consecuencia normativa a la conducta establecida en su supuesto de hecho, independientemente de la oportunidad en la que ello sea declarado por la autoridad judicial. Habría que agregar entonces que para que pueda hablarse de ultraactividad de la ley en relación con hechos acaecidos durante su vigencia, es necesario que tales hechos no se hayan agotado para el momento de la derogatoria de la ley. Puede tratarse, por ejemplo, de hechos continuados, de tal manera que, iniciados bajo la vigencia de una ley, se concluyen cuando la misma ya ha sido derogada, o de casos en los cuales no obstante que el hecho se ha producido bajo la vigencia de una ley la atribución de la consecuencia normativa no es instantánea, y se produce con posterioridad, bajo la vigencia de otra ley.³(Resaltado fuera de texto)

Finalmente, un último aspecto que debe tenerse en cuenta cuando se analiza la aplicación de la ley en el tiempo, es lo relativo a la regla de la ley aplicable a los contratos, para lo cual vale la pena advertir, que el principio generalmente aceptado, es que a los contratos se le aplica la ley vigente al momento de su celebración, siempre y cuando los mismos se encuentren plenamente perfeccionados.

Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, al señalar lo que se transcribe a continuación:

"(...) En definitiva, la regla general es que a los contratos en lo relativo a sus elementos de existencia, validez y sus efectos (derechos y obligaciones), se les aplica la ley existente y que rige al momento de su nacimiento o celebración, lo cual implica que, en principio, la ley nueva no puede entrar a suprimirlos o modificarlos, so pena de una ilegítima retroactividad. (...)”⁴

En este orden de ideas, es importante advertir que según este principio, los contratos se rigen por la ley vigente que los regula al momento de su celebración, entendiendo por ley vigente, la ley aplicable al tipo del contrato que se celebra, razón por la cual, no se pueden congelar las demás normas que rigen otro tipo de contratos.

Por ejemplo, si se celebra un mandato cuyo objeto es celebrar un contrato de arrendamiento en nombre del mandante, el contrato de mandato se rige por las normas aplicables al mandato al momento de su celebración, y si estas son derogadas se seguirán aplicando, pero el contrato

³ Ibid. 2

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, con radicación 25000-23-31-000-2000-13018-01(16653)



de arrendamiento objeto del mandato, no se rige por las normas de arrendamiento existentes al momento de celebrar el mandato, pues para ese momento el contrato de arrendamiento, ni siquiera existe, y en consecuencia, se regirá por las normas de arrendamiento vigentes al momento de su celebración.

En este sentido, el mandante no podrá alegar que su contrato de arrendamiento debe regirse por las normas derogadas.

Teniendo claro lo expuesto, a continuación se analizará el caso concreto, en los siguientes términos:

De conformidad con la información suministrada en el oficio que contiene la solicitud de concepto, se advierte que la Agencia de Desarrollo Rural, celebró dos (2) convenios interadministrativos con los Departamentos de Atlántico y Meta, que tenían por objeto, según lo indicado en el oficio, *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Agencia de Desarrollo Rural – ADR y el Departamento (...) para coordinar, apoyar y fortalecer el servicio de asistencia técnica para la cadena láctea"* y un (1) convenio de cooperación internacional con la FAO que tenía por objeto la *"cooperación administrativa, técnica y económica (...), para apoyar la estructuración y puesta en marcha de los lineamientos para apoyar la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria (...)"*

Así mismo, se indica que para el cumplimiento del objeto de los convenios se establecieron una serie de obligaciones, entre ellas, la más importante para el análisis de este caso: *"realizar el proceso de contratación de los prestadores del servicio público de asistencia técnica rural, EPSAGRO de conformidad con los mecanismos legales vigentes y los lineamientos de Asistencia Técnica que establece la Agencia de Desarrollo Rural"*.

Sobre el particular, es importante destacar que para el momento de celebración de estos convenios, el servicio público de asistencia técnica se encontraba regulado por la Ley 607 de 2000, norma que establecía quiénes podían prestar el mencionado servicio e imponía la obligación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de definir los requisitos para ser una empresa prestadora de servicios de asistencia técnica EPSAGRO.

Sin embargo, con posterioridad a la celebración de los mencionados convenios, se expidió la Ley 1876 de 2017, la cual derogó expresamente la Ley 607 de 2000 y reguló el servicio de extensión agropecuaria, entendido como un servicio mucho más amplio que incluye dentro de sus componentes la asistencia técnica agropecuaria.

Aunado a lo anterior, la Ley 1876 de 2017, en sus artículos 33 y 34, establece quiénes son las personas que pueden prestar el servicio de extensión agropecuaria, denominándolas EPSEA y adicionalmente, define cuáles son los requisitos para que las mismas se habiliten para la prestación el aludido servicio.

Teniendo en cuenta el mencionado cambio normativo, la duda en el presente caso de conformidad con la solicitud de concepto, se concentra en determinar si la obligación de contratar el servicio público de asistencia técnica por parte de los Departamentos de Atlántico y Meta y de la FAO a la luz de lo estipulado en el convenios, debe regularse por el sistema



establecido en la Ley 607 de 2000, en cuanto a empresas habilitadas para prestar el servicio o debe darse aplicación a lo establecido en la Ley 1876 de 2017.

En otras palabras, la consulta pretende determinar si la Ley 607 de 2000, se puede aplicar de manera ultra-activa y así permitir que la contratación del servicio público de asistencia técnica se haga en el marco de esa ley con las EPSAGROS o si esto no aplica, sí en atención al principio que dispone que los contratos se rigen por la Ley vigente al momento de su celebración, estos contratos están sujetos a la Ley 607 de 2000 y por tanto, la contratación del servicio público de asistencia debe hacerse con los prestadores que indica esa norma.

Ahora bien, respecto a la posibilidad de la ultra-actividad de la Ley 607 de 2000 y que la misma sea aplicable a la obligación que tienen los Departamentos y la FAO, según los convenios de contratar el servicio público de asistencia técnica agropecuaria con EPSAGROS y bajo este régimen, debe tenerse en cuenta que como se explicó en la parte general de este escrito, para que sea aplicable la ultra-actividad, es decir, la posibilidad de que una norma derogada siga siendo aplicable, es necesario que exista una situación jurídica regulada por esa norma derogada que se consolidó bajo los supuestos fácticos exigidos por esa norma y que la misma no se haya agotado, lo que significa que siga produciendo efectos.

En el presente caso la norma a la que se pretende dar un efecto retroactivo, es la Ley 607 de 2000, que reguló el servicio público de asistencia técnica agropecuaria, definió las características de este servicio, quiénes podían prestarlo, qué requisitos debían cumplir quienes quisieran prestar estos servicios y cómo se prestaba el mismo. En tal sentido, es esta situación jurídica, la existencia de un contrato de asistencia técnica celebrado en las condiciones de la Ley 607 de 2000, la que debe estar consolidada antes de la derogatoria de la ley para poder hablar de ultra-actividad.

Esta situación jurídica consolidada, se refiere al cumplimiento de los supuestos fácticos que tenía la norma para su aplicación, no a hechos diferentes a los que regula la norma, es decir, que si la norma es de compraventa, la situación jurídica consolidada debe referirse a una compraventa que se perfeccionó en las condiciones de esa norma y no a un contrato de otra naturaleza en el que una obligación que aún no se ha cumplido es relativa a celebrar una compraventa.

Así las cosas y en este caso, la situación jurídica consolidada debe darse respecto al servicio público de asistencia técnica y no sobre un contrato de cooperación o interadministrativo cuyo objeto no es prestar ese servicio.

Al revisar los antecedentes del caso, los cuales fueron informados en el escrito en el que se solicita el concepto, no se encontró ninguna situación jurídica consolidada en materia de prestación del servicio público de asistencia técnica antes de la derogatoria de la Ley 607 de 2000, pues no existe ningún contrato de prestación de servicios de asistencia técnica agropecuaria celebrado por los Departamentos o por la FAO que aún este en desarrollo y que por tanto, deba aún aplicársele la Ley 607 de 2000 de manera ultra-activa.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que si se hubiera suscrito un contrato de prestación de servicios de asistencia técnica bajo la vigencia de la Ley 607 de 2000, es claro que este

contrato y la forma como se debe prestar la asistencia técnica será regulado hasta su terminación por esa norma, así con posterioridad haya sido derogada.

Es importante resaltar, que la situación jurídica consolidada no puede ser la existencia de un convenio de cooperación cuya finalidad sea aunar esfuerzos para apoyar y fortalecer el servicio de asistencia técnica, en el cual una de las obligaciones de una de las partes sea contratar este tipo de servicios, pues los supuestos fácticos que regula la Ley 607 de 2000 y que deben haberse dado durante la vigencia de la misma, no tienen nada que ver con la suscripción de convenios de cooperación.

En este sentido, la Ley 607 de 2000, como se indicó, regulaba el servicio de asistencia técnica agropecuaria, indicaba quiénes lo podían prestar (EPSAGROS), qué requisitos debían cumplir esos prestadores, cuáles eran las características de este servicio, por lo que sí existe una situación jurídica que se definió bajo la vigencia de esta ley en cuanto a los supuestos normativos que esta regulaba, que aún se encuentren vigentes es claro que se seguirá rigiendo por la misma, por lo que no se puede pretender su aplicación a situaciones que nunca han existido.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de aplicar la Ley 607 de 2000, a la obligación a cargo de los Departamentos y la FAO de contratar servicios de asistencia técnica agropecuaria con EPSAGROS, en virtud del principio de que los contratos se rigen por las leyes vigentes al momento de su celebración, debemos advertir que debe tratarse de las leyes que rigen el tipo de contrato celebrado, como se indicó en la primera parte de este escrito.

En este caso los contratos celebrados con los Departamentos de Atlántico y Meta, así como con la FAO (contratos interadministrativos unos y de cooperación internacional el otro), no son contratos de prestación de servicios de asistencia técnica a los cuales se tengan que aplicar las normas de la Ley 607 de 2000, en materia de quiénes pueden ser los prestadores o cuáles son los requisitos de habilitación de los mismos.

Sobre el particular, es importante señalar que la Ley 607 de 2000, no regula ningún aspecto del contrato interadministrativo o de cooperación internacional, por lo que no puede predicarse que ésta era la norma vigente que regulaba el contrato al momento de su celebración. Otra cosa es que una de las obligaciones a cargo de esas entidades sea contratar servicios de asistencia técnica, lo cual se deberá realizar aplicando la normatividad vigente en materia de asistencia técnica al momento de celebrarlos.

Por lo anterior, no puede predicarse que la Ley 607 de 2000, después de derogada va a regular contratos de prestación de servicios de asistencia técnica, que ni siquiera existieron durante su vigencia.

Teniendo en cuenta el análisis presentado procederemos a dar respuesta a los interrogantes, en los siguientes términos:

1. ¿Es posible aplicar los postulados de la Ley 607 de 2000 y sus normas reglamentarias en la ejecución de actividades derivadas de procesos contractuales celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1876 de 2017 "Por medio de la cual se

crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones", es decir, a partir del 29 de diciembre de 2017?

RESPUESTA: La única forma que una ley derogada, como la Ley 607 de 2000, pueda seguir siendo aplicable, es por el principio excepcional de ultra-actividad de la ley, para lo cual, es necesario que exista una situación jurídica que se haya consolidado en cumplimiento de los presupuestos de esa ley para su aplicación, es decir, que exista algún contrato de prestación de servicios de asistencia técnica celebrado bajo los supuestos normativos que establecía esa ley en cuanto a prestadores habilitados y demás condiciones que la misma imponía.

En este orden de ideas, si no existe esa situación consolidada bajo los supuestos fácticos regulados por esa norma, no es aplicable la Ley 607 de 2000 y la norma que debe regir la prestación del servicio público, en cuanto a prestadores habilitados y demás aspectos de ese servicio es la Ley 1876 de 2017.

2. ¿Pueden los Entes Territoriales contratar entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica Agropecuaria – EPSAGRO, para culminar con la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria, vinculada a convenios celebrados antes del 29 de diciembre de 2017?

RESPUESTA: La Ley 1876 de 2017, eliminó a las EPSAGROS como entidades habilitadas para prestar el servicio público de asistencia técnica, toda vez que derogó la Ley 607 de 2000, y creó las EPSEAS como las únicas entidades habilitadas para prestar ese servicio. Así las cosas, cabe resaltar que a partir de la entrada en vigencia de esta ley, sólo se puede contratar con EPSEAS.

3. Atendiendo que la vigencia de las certificaciones que emite el Ministerio a las EPSAGROS es de 30 días ¿Puede el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural certificar EPSAGROS para el cierre de los procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017?

RESPUESTA: Teniendo en cuenta que este interrogante se refiere a un tema de competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es importante señalar que esta Oficina Jurídica carece de competencia para dar respuesta al mismo.

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 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Julio Daza Hernández. Contratista Oficina Jurídica.

