

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., miércoles, 12 de junio de 2019



Al responder cite este Nro.  
20192100022453

PARA: Ederlinda Luz Sierra Puente, Directora Unidad Técnica Territorial No. 2

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando No. 20193502000933 – Consulta recuperación de inversión

Cordial saludo

En atención al memorando del asunto, por medio del cual eleva solicitud de concepto jurídico, esta Oficina previo a absolver las inquietudes planteadas, procede a realizar las siguientes precisiones:

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 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 cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

Así las cosas, 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.

En atención a lo anteriormente señalado, de manera comedida le informo 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, y 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 consecuencia, las inquietudes planteadas en el memorando del asunto se abordarán en forma general para su análisis jurídico.



## 1. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La decisión contenida en un acto administrativo es válida desde el momento en que se expide y su fuerza vinculante comienza desde su publicación o notificación, según el caso, sin que la publicación se constituya en requisito de validez del acto general, pero que constituye condición de oponibilidad a terceros.

Respecto de los efectos del acto administrativo, se tiene que por regla general surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación de un superior o estar sujeto a una condición para que produzca sus efectos.

El Consejo de Estado<sup>1</sup>, ha señalado de manera inequívoca la irretroactividad de las leyes y de los actos administrativos como uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de Derecho, en consecuencia los actos administrativos no pueden surtir efectos con anterioridad a su vigencia, en los siguientes términos:

*"(...) de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la Ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos hacia el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico".*

No obstante, excepcionalmente puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado, siempre con fundamento en una autorización legal, tal y como lo señaló el Consejo de Estado<sup>2</sup>, a saber:

*"El principio universal de la irretroactividad de los actos jurídicos es uno de los pilares del estado de derecho ya que las relaciones jurídicas requieren seguridad y estabilidad sin las cuales surgirían el caos y la arbitrariedad, pues como dice Kholer "Toda nuestra cultura exige una cierta firmeza de relaciones y todo nuestro impulso para establecer el orden jurídico responde a la consideración de que nuestras relaciones jurídicas van a perdurar".*

*En muchas legislaciones, este principio está expresamente consagrado en los Códigos. Entre nosotros también lo estaba en el artículo 10. del Código Civil que fue derogado por el artículo 49 de la Ley 153 de 1887. Ello no significa que la irretroactividad haya sido abolida de nuestro derecho ya que inspira todo el sistema jurídico y numerosas normas legales regulan la aplicación de las leyes en el tiempo.*

*A este respecto, en concepto del 25 de febrero de 1975 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se expresó así: "... de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la Ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos para el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico. Es norma de observancia para los Jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de normas legítimamente existentes.*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 25 de febrero de 1975

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Sentencia de fecha 12 de diciembre de 1984



*De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal.*

*Los tratadistas de derecho administrativo son acordes al afirmar que el acto administrativo no produce efectos sino para el futuro. El profesor Riveró en su obra "Derecho Administrativo" sostiene que la aplicación de un acto administrativo con retroactividad puede dar lugar a su declaratoria de nulidad por exceso de poder, pues la Administración no puede hacer remontar los efectos de su decisión sino para el futuro. En su otra "El Principio de la Irretroactividad de los Actos Administrativos" afirma Lietourner que la regla la irretroactividad de los actos administrativos significa que un acto de esta índole no puede legalmente producir efectos en una fecha anterior a aquella de su entrada en vigencia".*

En este orden de ideas, es preciso afirmar que la regla general es la irretroactividad de la ley y de los actos administrativos en cuanto a sus efectos se refiere y la excepción de aplicación retroactiva opera en casos muy específicos ya identificados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>, quien al respecto se ha manifestado en los siguientes términos:

*"Tanto nuestro ordenamiento jurídico, como nuestra doctrina y jurisprudencia, acogen el criterio general de que los actos administrativos tienen efectos hacia el futuro, con fundamento en el principio de la seguridad jurídica, que busca ante todo brindar la certeza y estabilidad de las situaciones jurídicas existentes. Sin embargo, tal postulado tiene excepciones dentro de las cuales podemos precisar, entre otras, las siguientes:*

- a) Cuando el acto administrativo en su contenido es declarativo y no constitutivo; este aserto tiene apoyo, además, en el artículo 58 del Código de Régimen Político y Municipal.*
- b) El acto administrativo que se dicta en cumplimiento de una sentencia emanada de la jurisdicción contencioso administrativa, fruto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, el pronunciamiento jurisdiccional tiene efectos ex tunc.*
- c) En algunos eventos el acto administrativo que revoca otro.*
- d) Los actos interpretativos de actos administrativos anteriores. Sobre el particular el artículo 14 del Código Civil dispone que Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.*
- e) Los actos de convalidación".*

## 2. RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN

La cartera por este concepto corresponde al derecho al reintegro total o parcial de las inversiones que tiene todo organismo ejecutor de un Distrito de Adecuación de Tierras por la rehabilitación, ampliación o complementación de obras de infraestructura, destinadas al riego, drenaje o protección contra inundaciones y otros usos.

Es importante precisar que el procedimiento para la liquidación de la recuperación de las inversiones se debe adelantar de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente, que a la fecha se encuentra contenida en los artículos 24 y siguientes de la Ley 41 de 1993,<sup>4</sup> en el

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 7 de septiembre de 2000, radicado No. 1294.

<sup>4</sup> "Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones".



en el Acuerdo No. 191 de 2009<sup>5</sup> del INCODER y en el capítulo 2 y 5 de la parte 14 del Decreto 1071 de 2015.

Es oportuno señalar que en virtud de lo estipulado de la normatividad vigente anteriormente señalada que rige la materia, es la dependencia que tenga a su cargo lo relacionado con la operación, administración, mantenimiento y rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras, a quien le asiste la obligación de absolver sus inquietudes respecto del procedimiento a seguir con ocasión de la recuperación de la inversión.

### 3. COMPETENCIA - AGENCIA DE DESARROLLO RURAL

Al respecto, es necesario precisar que a través del Decreto Ley 2364 de 2015, se creó la Agencia de Desarrollo Rural, se determinó la estructura orgánica y las funciones de cada una de las dependencias.

Ahora bien, en el evento en que las funciones y competencias que la ley le otorga a la Entidad no estén asignadas expresamente a alguna de las dependencias, de conformidad con lo establecido en el numeral 21 del artículo 11 del mencionado decreto ley, es función del Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural distribuirlas.

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 1755 de 2015.

Cordialmente,



**DIEGO E. TIUZO GARCIA**  
Jefe de la Oficina Jurídica

Anexo: 0

Copia: N/A

Elaboró: Nhasly Marcela Correa Bustos, Gestor Oficina Jurídica  
Revisó: Diego Tiuzo Garcia, Jefe de la Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego Tiuzo Garcia, Jefe de la Oficina Jurídica

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta lo relacionado con la recuperación del monto de las inversiones de las obras de Adecuación de Tierras ejecutadas por el INCODER".