ASUNTO: CONCEPTO SOBRE ACTO ADMINISTRATIVO, MANUAL OPERATIVO

Premisa

El presente concepto se fundamenta en la observación realizada por el área de supervisión en particular a la siguiente aseveración: "realicé consulta a la oficina de Calidad del MADR y me confirmaron que el manual de alianzas entró en vigencia desde el 6 de octubre de 2020 y **no requiere ningún procedimiento adicional, ya que se entiende en vigencia una vez queda publicado.** (subrayado fuera del texto original)

Así mismo informaron *"… el único documento que es obligatorio adoptarlo por resolución es el Manual de contratación o supervisión, los demás es opcional. Siendo así, en el caso del documento en mención fue adoptado por el SIG en la fecha de emisión del documento sin el requisito de una resolución y en ese caso su contenido es aplicación una vez publicado en el SIG.*

Si por alguna razón particular la dependencia responsable considera que su contenido debe ser respaldada con un acto administrativo, el SIG no le exige que la resolución este emitida al momento de la publicación y en este caso solo se exige que en caso que lo consignado en la resolución emitida contraríe lo consignado en el documento publicado, este debe ser actualizado".

Antecedentes

1. El Manual operativo en su versión número 4 se publicó el 6 de octubre de 2020 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que el 24 de octubre de 2020 se realiza apertura de la segunda fase de la convocatoria para la recepción de perfiles de alianzas.. Reconociendo lo anterior, se evidencia también que sólo hasta el 3 de mayo de 2021 se expidió la Resolución No. 121 como acto administrativo perfecto en cuanto a lo referido a la adopción y vigencia del Manual Operativo versión 4, es más, la misma resolución deja claridad en cuanto la derogatoria del Manual pasado al señalar: "*la presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la resolución 049 del 15 de marzo de 2016 y demás disposiciones que le sean contrarias*".

Concepto

Conforme al concepto 324151 de 2020 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública clarifica afirmando:

"*Con respecto a la emisión y nacimiento del acto administrativo se precisa que para que este pueda nacer a la vida jurídica debe reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley.* ***Por lo tanto, cualquier autoridad pública puede emitir actos administrativos, independientemente del nivel al que pertenezcan, es decir, pueden ser expedidos por autoridades del orden nacional, territorial o por los órganos de control***. (Negrilla fuera de texto original)

De igual forma, la doctrina ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales en todo acto administrativo que predeterminan la validez y la eficacia misma del acto. Es decir, la

competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma.

Como referencia bibliográfica obligatoria, es necesario apreciar el concepto manejado por el tratadista Santofimio1, para quien la validez y la eficacia del acto administrativo son dos conceptos que se complementan. Decanta sus conceptos de la siguiente forma:

(…) "*La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. En otras palabras, se dice que un acto administrativo es válido en la medida en que este se adecúa perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico. Esto es, el acto administrativo es válido cuando ha sido emitido de conformidad con las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que le son esenciales. La validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico*" (…)

Para referirse a la eficacia, indica que: (…) "*no es más que una consecuencia del acto administrativo, que lo hace apto y capaz de producir los efectos para los cuales se le dio vía jurídica. La eficacia, a diferencia de la validez, se proyecta al exterior del acto administrativo en búsqueda de sus objetivos y logro de sus finalidades; de ahí que instituciones tales como la operación administrativa y la ejecución del acto sean fenómenos propios de esta instancia externa del acto administrativo*".

La doctrina, en general, está de acuerdo en aceptar el anterior alcance del concepto de eficacia, es decir, orientado a comprenderlo como "*la capacidad del acto para producir sus efectos, no desde un punto de vista potencial, sino efectivo*".

Por lo que, el acto administrativo es perfecto cuando cumple con las formalidades que se le exigen para su producción, la eficacia tiene formalidades procedimentales. Para que produzca efectos el acto administrativo hacia terceros teniendo como elementos esenciales la existencia este órgano y su contenido; los de validez referidos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento y los de eficacia o inoponibilidad, que generan acatamiento por los administrados, al regir sus relaciones entre ellos y con el Estado.

Se concluye entonces que el acto administrativo tiene requisitos de eficacia y validez, para que produzca sus efectos jurídicos ante terceros y se obedezcan sus órdenes por los administrados. La validez es una declaración positiva de la administración de un hecho jurídico con connotación legal, una vez proferido, adquiere validez y nace a la vida jurídica, es decir su valor al ser confrontado con el ordenamiento jurídico.

Por su parte, la eficacia se refiere a los efectos que producen el acto administrativo a sus destinatarios y las consecuencias jurídicas de los mismos. De esta forma, se infiere que la eficacia es un aspecto externo del acto administrativo, que se proyecta hacia el exterior o los administrados, es decir la eficacia refleja todo el poder del acto administrativo y los efectos que el mismo produce, pero la validez hace parte del aspecto interno o subjetivo del acto.

De lo anterior se deduce que todo acto administrativo tiene esencialmente tres partes fundamentales: las que se refieren a su existencia como tal, dentro de las cuales la misma doctrina ubica al órgano y al contenido; las que se refieren a sus elementos que la hacen

valida, esto es la voluntad y las formalidades o el procedimiento y por ultimo aquellas relacionadas con su eficacia o inoponibilidad, contentivas en las formalidades o el procedimiento para que se haga eficaz y surta efectos jurídicos, siempre y cuando se cumplan con las etapas de publicación y notificación.

Conclusión

De esta forma, y en atención a la postura referida por el área de supervisión relacionada, con 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 dilate, 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. Por tanto, el acto administrativo existe cuando la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión, para ser eficaz, debe haberse aplicado a sus destinatarios. Surte efectos jurídicos y obliga al Estado y a los particulares cuando se publique en el Diario Oficial o en el periódico de amplia circulación correspondiente y con la reforma de la ley 1437 de 2011, por medios virtuales, o se notifica.

Dicho lo anterior, podemos concluir que el acto por si solo de “colgar” “publicar” en la página virtual de una entidad y en particular un manual operativo no consume los requisitos necesarios que se requieren máxime que la versión anterior del manual su adopción y validez fueron asumidos por la administración a partir de un acto administrativo con numeración 049 de 2016, y siguiendo el principio según el cual en derecho las cosas se deshacen como se hacen, acertadamente Se expidió la resolución 0121 del 3 de mayo de 2021, en donde y a partir de la vigencia y publicación de este acto se consolidan los derechos y exigencias eventuales que cualquier particular pide esperar de este acto administrativo de carácter general.

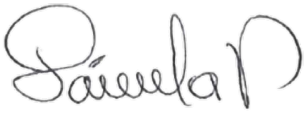
Como fundamento de lo antes expuesto y verificando la justificación técnica que fundamenta la relevancia de realizar un acto administrativo nos permitimos transcribir lo pertinente:

> “*Con el fin de dar el marco jurídico a la operación de este modelo se debe considerar el decreto 1071 de 2015 decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario pesquero y de desarrollo rural que recogió integralmente las normas misionales del sector agropecuario compilando entre otros el contenido del decreto 321 de 2002 que reglaba la operación del proyecto así se integró la operación del proyecto a las funciones y competencias actuales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, artículo 2.14.4.2., del decreto 1071 de 2015 que crea una comisión intersectorial entre otras cosas para la orientación y dirección del proyecto apoyo alianzas productivas y señala que la administración y ejecución del mismo corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*
>
> *En consecuencia en sesión ordinaria de la comisión intersectorial nacional sin del proyecto apoyo a alianzas productivas llevada a cabo el 19 de junio de 2020 y contenida en acta No.71 y en reunión realizada el 28 de septiembre de 2020 contenida en acta No. 72 se planteó la necesidad de ajustar el manual operativo para articularlo en el Plan Nacional de*

Desarrollo y hacerlo más operativo acorde a las nuevas realidades siendo aprobada la nueva versión.

En virtud de lo anterior es necesario que mediante resolución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptar el nuevo manual operativo del proyecto apoyo alianzas productivas *preparado por la Dirección De Capacidades Productivas Y Generación De Ingresos del Viceministro De Desarrollo Rural el cual se presentó ante la comisión intersectorial nacional sin las justificaciones técnicas con fundamento en las cuales Fue aprobado como consta en el acta de sesión ordinaria virtual de la SIM de fecha 28 de septiembre de 2020".*

Por consiguiente, el acto administrativo debió ser expedido para derogar la versión 3 del Manual y entrar en adopción y vigencia la versión cuatro como concepto básico de procedibilidad jurídica, por los argumentos antes expuesto, en razón a que una simple publicación en la página web de la institución NO deroga ni deja sin efecto un acto administrativo.



Esther Dávila Visbal