



Libertad y Orden

**AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 213 DE 2020**

**(24 SET. 2020)**

*"Por la cual se revoca de oficio el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 de 2019."*

**LA PRESIDENTE DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL- ADR**

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular las que le han sido conferidas por los artículos 209 y 211 de la Constitución Política, la Ley 1876 de 2017, los numerales 1 y 2 del artículo 11 del Decreto Ley 2364 de 2015 y

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 2° de la Constitución Política señala que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Así mismo, el artículo 209 de la Carta, indica que *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)"*.

Que el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, establecen que la función y las actuaciones administrativas se desarrollan, con arreglo a *"(...) los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)"*.

Que los numerales 3 y 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, disponen lo siguiente: *"3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva (...) 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa"*.

Que el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia es el origen constitucional del servicio público de extensión agropecuaria, señalando como obligación del Estado la especial protección que goza y que debe tener la producción de alimentos. Para tal efecto, otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, señala la promoción que deberá realizar el estado en la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Que, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, mediante la cual creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y dictó otras disposiciones.

Que, con la entrada en vigencia de referida Ley, la Prestación del Servicio de Asistencia Técnica en el Territorio Nacional, tal como lo disponía la Ley 607 de 2000, y sus decretos reglamentarios fue transformada, ampliada y mejorada, convirtiéndose en el Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

Que, de conformidad con el artículo 24 de la norma enunciada, el Servicio Público de Extensión Agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral.

Que la extensión Agropecuaria, a diferencia de la asistencia técnica que se concentraba en transferir de manera lineal los conocimientos técnicos a las comunidades rurales, va más allá, partiendo del hecho de que los sistemas productivos, están conformados no solamente por los cultivos, sino que también en ellos confluyen: los agricultores, sus emociones, sus familias, el entorno ambiental y comercial, entre otros factores; con la Extensión Agropecuaria el conocimiento no se transfiere, sino que se interconstruye entre el extensionista y el agricultor.

Que el artículo 36 de la Ley 1876 de 2017<sup>1</sup>, dispuso:

*"Artículo 36. Capacitación y certificación de competencias laborales. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural, pondrá a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio de extensión agropecuaria."*

Que, mediante la Resolución No.0422 del 05 de julio de 2019, la Agencia de Desarrollo Rural reglamentó el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, desarrollando el procedimiento y los requisitos de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria – EPSEA, y la elaboración, publicación y actualización del registro de EPSEA habilitadas para la

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

Que, a través de la Resolución N° 042 del 28 de enero de 2020, se modificó parcialmente la Resolución N° 0422 del 2019, en lo concerniente al cumplimiento de requisitos, al término para la acreditación de estos y el trámite de actualización y modificación de la información de las EPSEA.

Que, el párrafo tercero del artículo quinto de la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019, dispuso:

*"Una vez identificadas las acciones de capacitación y certificación de normas de competencias laborales asociadas con la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, en los términos del artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, los profesionales del equipo mínimo del artículo cuarto, de las EPSEA habilitadas o en proceso de habilitación, tendrán un año a partir de la expedición de la presente resolución para certificarse en extensión agropecuaria o rural, y en normas de competencias laborales vigentes asociadas a la extensión agropecuaria".*

Que, en igual sentido el párrafo tercero del artículo décimo de la Resolución No. 0422 del 05 de julio de 2019, reza:

*"PARÁGRAFO TERCERO: Una vez identificadas las acciones de capacitación y certificación de normas de competencias laborales asociadas con la prestación del servicio público de extensión agropecuaria, en los términos del artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, los profesionales del equipo mínimo del artículo décimo, de las EPSEA habilitadas o en proceso de habilitación, tendrán un año a partir de la expedición de la presente resolución para certificarse en extensión agropecuaria o rural, y en normas de competencias laborales vigentes asociadas a la extensión agropecuaria".*

Que, del análisis de la literalidad del artículo 36 *Ibidem*, no se infiere que la pretensión del legislador consistiera en establecer un requisito en cabeza de los profesionales de las EPSEA para su habilitación, por el contrario, se trata de la obligación por parte de Entidades Estatales tendiente a poner a disposición de los actores acciones de capacitación y certificación, que constituyen más una herramienta para que las EPSEA habilitadas estén en constante capacitación y ampliación de conocimientos, desde el momento de su constitución.

Que mediante los párrafos terceros de los artículos quinto y décimo de la Resolución 0422 del 5 de julio de 2019<sup>2</sup>, respectivamente, se incluyó un requisito de certificación en competencias laborales y en extensión agropecuaria o rural, el cual debería cumplirse dentro del año siguiente a la expedición del acto administrativo en comento. Las actividades de capacitación y certificación recaen exclusivamente en el SENA, por lo que el cumplimiento del requisito está sujeto de manera directa a las actividades desplegadas por dicha entidad en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura.

Que el SENA es la entidad responsable de poner a disposición acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a los prestadores del servicio público de extensión agropecuaria para mejorar su competitividad y eficacia, no constituyéndose esta

<sup>2</sup> "Por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones"

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

disposición en un requisito para habilitar las EPSEA y ni tampoco serán estos cursos los que le otorguen la competencia, idoneidad y experticia a los profesionales, requisitos que se establecieron dentro del equipo mínimo exigido a las entidades que pretenden habilitarse para la prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria.

Que, dentro de la dinámica del artículo 36 citado y propendiendo porque las empresas habilitadas como EPSEA sigan mejorando su competitividad en pro de fortalecer y mejorar el servicio prestado, en desarrollo del principio de colaboración armónica el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ADR han venido realizando mesas de trabajo para apoyar al SENA, en la puesta en marcha de las acciones de formación y capacitación, contando con el apoyo técnico de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – AGROSAVIA, en donde trataron definiciones relativas a los programas de formación en extensión agropecuaria, así como las Normas de Competencias Laborales NCL.

Que producto de las mesas de trabajo interinstitucional entre el SENA, el MADR, la ADR y AGROSAVIA se identificaron cinco NCL a saber: i.) Diagnosticar situación problema según metodologías y procedimiento técnico; ii.) Elaborar propuesta de solución con base en metodologías y procedimiento técnico; iii.) Orientar formación presencial de acuerdo con procedimientos técnicos y normativa; iv.) Utilizar herramientas informáticas de acuerdo con las necesidades de manejo de información y v.) Orientar acciones de paz de acuerdo con metodologías y normativa; punto de partida para que el SENA iniciará los procesos de certificación en el Programa Nacional 18<sup>3</sup>.

Que, de acuerdo con la información remitida por el SENA a la ADR<sup>4</sup>, a la fecha de la presente Resolución tan solo cuentan con 14 centros de formación a nivel nacional vinculados para la ejecución de este proyecto, lo que permite establecer que la capacidad operativa es restringida, y no se puede ofrecer las NCL relacionadas con la extensión agropecuaria con cobertura total del territorio nacional.

Que el requisito de que tratan los párrafos tercero de los Artículos Quinto y Décimo de la Resolución 0422 de 2019, no es de la esencia, idoneidad, capacidad real y profesional que debe ostentar y probar el equipo mínimo con que deben contar las entidades que pretenden habilitarse como EPSEA ante la ADR. Por el contrario, dicho requisito limita la actividad, obstaculizando la finalidad de la extensión agropecuaria tendiente a facilitar los niveles de la producción primaria, la post-cosecha, la comercialización, el intercambio de experiencias, así como el desarrollo de actividades encaminadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva.

<sup>3</sup> El Programa Nacional 18 PN 18, en programa de formación y capacitación creado por el SENA en dónde se incluyen acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales, técnicos o tecnólogos vinculados a la prestación del servicio de extensión agropecuaria. De la creación de este programa se tuvo conocimiento por parte de la ADR en reunión sostenida con el SENA llevada a cabo el día 16 de junio de 2020.

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

Adicionalmente dicho requisito, dificulta la intervención oportuna que se debe brindar a los productores, máxime si se deriva de una protección especial consagrada en la hoja de ruta del Estado Social de Derecho, artículo 65 constitucional que dispone:

***"La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (...).***

Que así las cosas, desde la entrada en vigencia de la Resolución N° 0422 del 05 de julio de 2019, se han habilitado a la fecha 93 EPSEA, en este sentido, durante la validación y evaluación de las hojas de vida de los profesionales de los equipos mínimos de las entidades solicitantes, se ha podido evidenciar que cuentan con altos estándares de formación y capacitación, lo cual les otorga la idoneidad frente a lo establecido en los artículos cuarto y quinto de la Resolución en mención para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria de calidad y acorde con el enfoque planteado por el Artículo 25 de la Ley 1876 de 2017. Situación que evidencia que el servicio público de extensión agropecuaria se ha prestado bajo los estándares establecidos en la Ley, sin demandar requisitos adicionales.

Que, para poder atender lo que corresponde a la ADR, tal y como es la evaluación y habilitación de las EPSEA, bajo unos requisitos esenciales establecidos y cumplir el postulado constitucional de darle prioridad al desarrollo de las actividades agrícolas, es fundamental revisar el contenido de los ya referidos artículos quinto y décimo dejando sin efecto su parágrafo tercero, en pro del servicio de extensión agropecuaria, del campo colombiano, de la oportunidad y conveniencia de tener acceso al servicio que, además goza de especial protección por parte del Estado.

Que, del análisis técnico realizado al parágrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 de 2019, se observa que las EPSEA, atendiendo lo establecido en el numeral 4° artículo vigésimo *Ibidem*, deben "velar por la formación y capacitación del equipo que conforma la EPSEA para la adecuada prestación del servicio público de extensión agropecuaria", de lo que se soporta aún más que, el contenido de los referidos párrafos no condiciona la calidad del servicio, ya que es una necesidad que deben suplir las EPSEA de manera constante para ser competitivas a título de obligación.

Que conforme con el artículo décimo noveno de la resolución N° 0422 de 2019, es claro que en el seguimiento que se realiza a las EPSEA habilitadas se verifica que se esté cumpliendo con las obligaciones referentes al proceso de formación y capacitación de su equipo para la adecuada prestación del servicio público de extensión agropecuaria.

Que hasta la fecha de la presente Resolución no se han rechazado solicitudes de habilitación de EPSEA bajo el requisito referente a la certificación de extensión agropecuaria y NCL. Sin embargo, de persistir su aplicación, conllevaría al rechazo de aquellas que se encuentren en proceso de habilitación y, a que las ya habilitadas se encuentren frente a un incumplimiento situaciones que les impediría prestar el servicio por ausencia de la mencionada certificación.

Que la revocatoria es la facultad que tiene la administración de dejar sin efecto, de pleno derecho, los actos administrativos expedidos por ella misma, cuando considere que son contrarios al ordenamiento jurídico por alguna de las causales señaladas en la Ley.

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

Que la Corte constitucional<sup>5</sup>, al referirse a la figura de revocatoria directa ha sostenido que:

*"La figura de la revocatoria directa de un acto administrativo no forma parte de la vía gubernativa, ni constituye un recurso ordinario, se trata de una decisión soberana y unilateral de la administración en cumplimiento de un deber de revisión del Estado de sus propios actos, que se sustenta en el principio de legalidad, y en los valores fundantes constitucionales a la libertad de los administrados y a la justicia, que le permite rectificar su actuación o decisión sin la necesidad de recurrir al conocimiento de los tribunales contencioso administrativo."*

Que en relación con las causales de la revocatoria directa el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, dispone:

*"ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

Que está facultada la Presidente de la Agencia para revocar la Resolución N° 0422 de 2019, conforme lo indica el Artículo 33 de la Ley 1876 de 2019, el cual señala que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) debe disponer los requisitos para la habilitación de EPSEA.

## **ANÁLISIS JURÍDICO**

### **1. PROCEDENCIA**

Previo a efectuar el análisis de fondo sobre la posibilidad que tiene esta Entidad para revocar parcialmente el acto administrativo en mención, es preciso contextualizar a la luz de la normatividad, esta figura consagrada dentro del ordenamiento jurídico que permite que la administración sustraiga los actos que, por las razones determinadas en la Ley, se consideran inconvenientes y en este sentido deban revocarse así:

La revocatoria de los actos administrativos se encuentra regulada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Ésta procede tanto para los actos administrativos de carácter general como particular, siempre y cuando se presenten las causales que se encuentran contenidas en el artículo 93, que dispone:

*"ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

*3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

Esta disposición halla sustento normativo en el hecho de que, tal como lo prevé el artículo primero de la Carta Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual significa que las actuaciones del Estado deben estar enmarcadas dentro de un ordenamiento jurídico y un sentido social previamente definido, que establezca los raseros con los cuales se medirán todas sus actuaciones.

Sobre el particular, el doctrinante VIDAL PERDOMO, sostiene que la revocatoria de los actos obedece a que *"la actividad de la administración debe estar permanentemente sujeta al ordenamiento jurídico, esto es, que las normas que ella expida y los actos que realice no vayan en contra de las reglas jurídicas superiores"*, para agregar luego que *"la consecuencia que se deriva de la existencia de este principio es la de que la violación del orden jurídico por un acto administrativo puede dar lugar a su anulación por el juez que ejerce el control legal."*<sup>6</sup>.

En este orden de ideas, la legislación en materia contenciosa administrativa no guarda silencio respecto a la posibilidad de que la administración obre por fuera de los parámetros y principios legalmente establecidos, además se consagra el derecho fundamental de acceso a la justicia para que se entablen todas las acciones judiciales pertinentes que tengan por objeto discutir la legalidad y la justicia de las actuaciones administrativas, contractuales y extracontractuales que emanan del Estado.

Sin embargo, se debe destacar que no solo por vía judicial es posible ajustar los actos de la administración al ordenamiento jurídico, sino también se ha dispuesto que la misma administración revoque de manera directa, los actos que considere contrarios al ordenamiento jurídico por alguna de las tres razones señaladas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, previamente transcrito.

La revocatoria tiene entonces la facultad de dejar sin efecto, de pleno derecho, los actos administrativos cuestionados cuando se ha incurrido en alguna de las causales de revocatoria, las cuales pueden ser alegadas por la misma administración, o por una parte que tenga interés en ello.

Se debe destacar que este control de legalidad que realiza la administración al evidenciar que uno de sus actos contraría lo establecido dentro de normas jurídicas superiores, debe tener justificación en alguna de las tres causales establecidas en el citado artículo. Esto es, por cuanto el Estado no puede emitir ningún tipo de acto que no encuentre justificación en una norma jurídica previa que lo autorice a incurrir en dicho proceder, lo cual se encuentra amparado bajo el principio de legalidad.

Establecer simplemente la posibilidad de que el Estado contraría sus propios actos por meros caprichos de sus funcionarios contraviene cualquier idea de Estado de Derecho que se tenga, puesto que tal proceder se tornaría arbitrario y aún más lesivo de los intereses de los administrados que lo que podría ser el mantenimiento del acto revocado, puesto que se derivaría

<sup>6</sup> VIDAL PERDOMO, JAIME Derecho Administrativo. Editorial Legis, Ed. 12°. Bogotá, Colombia 2004. Pág. 475

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

en una constante situación de incertidumbre jurídica que concluiría en el caos y la alteración del orden público.

En este entendido bajo esta figura los actos administrativos que hayan sido expedidos por las autoridades administrativas, podrán ser examinados por la misma Entidad en procura de corregir errores en la expedición del mismo, es así como ha sido catalogado en la Jurisprudencia del Consejo de Estado 11001-03-25-000-2005-00114-00- MP. GERARDO ARENAS MONSALVE:

*"En nuestro ordenamiento contencioso la revocatoria directa está concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos que le permite volver a decidir sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales (...)"*

Por lo que en este caso es procedente el estudio de la revocatoria del párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 del 5 de julio de 2019.

## **2. OPORTUNIDAD**

El criterio de oportunidad en la revocatoria directa de los actos administrativos, tiene que ver con la eficacia que pueda tener su trámite y su definitiva respuesta por parte de la administración, en relación con la posibilidad de garantizarle al ciudadano el derecho fundamental al debido proceso.

En tal sentido, señala el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*"ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. 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.*

*(...)"*

De acuerdo con esta disposición y comoquiera que esta Agencia no ha sido notificada de auto admisorio de demanda, contra el acto administrativo objeto de la presente decisión, en consideración se podrá dar aplicación de la revocatoria directa de oficio la cual será resuelta de acuerdo a la norma anteriormente citada.

## **3. COMPETENCIA**

En lo concerniente al funcionario competente para revocar actos administrativos, el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa lo siguiente:

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

A su turno, los numerales 1 y 2 del artículo 11 del Decreto Ley 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica, señala entre las funciones de la Presidente de la Agencia, la de:

*"1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar y supervisar el desarrollo de las funciones a cargo de la Agencia.*

*2. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales, y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia."*

Por lo tanto, este Despacho es competente para estudiar la procedencia de la revocatoria de oficio del párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución N° 0422 del 5 de julio de 2019.

#### **4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Como se ha indicado, en materia administrativa se han establecido algunos principios generales que deben seguirse en todas las actuaciones administrativas que se adelanten en la administración pública en cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades. Esto con el propósito de lograr el desarrollo de sus objetivos y fines.

De esta manera es claro que los funcionarios públicos deben salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso y garantizar el acceso a procesos justos y adecuados a todas las personas naturales o jurídicas sujetos de derechos y obligaciones; siguiendo el principio de igualdad, legalidad, las formas administrativas previamente establecidas y los principios de contradicción e imparcialidad.

Dando alcance a lo anterior, la Corte Constitucional en el expediente N° D-8206 del 16 de febrero de 2013 manifestó lo siguiente "(...) *la jurisprudencia constitucional ha insistido en que para el desarrollo de cualquier actuación judicial o administrativa, la garantía del debido proceso exige (i) la existencia de un procedimiento previamente establecido en la Ley, de manera que este derecho fundamental constituye un principio de legalidad garantizando un límite al poder del Estado, en especial, respecto del ius puniendi, de manera que se deba respetar las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales, preservando por tanto el "valor material de la justicia"(...)*"

Así las cosas, con la expedición de la presente Resolución se pretende garantizar el derecho al debido proceso, el principio de igualdad y el derecho al trabajo de las entidades que han presentado solicitud de habilitación de EPSEA, las que se encuentran habilitadas y así mismo, del personal que las integra, comoquiera que en el presente caso se analiza la procedencia de revocatoria de un acto administrativo de carácter general que configura una situación jurídica que se enmarca en las causales previstas para la aplicación de la figura ya mencionada.

Sobre el particular, es preciso señalar que el Honorable Consejo de Estado en sentencia con Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09) de treinta y uno (31) de mayo de dos mil doce (2012), Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, dispuso :

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

*"De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular."*

Así mismo, se pronunció acerca de las diferencias de los efectos jurídicos que se producen entre la derogatoria y revocatoria de un acto administrativo, así:

*"Una de las diferencias transcendentales de la revocatoria y la derogatoria la constituyen los efectos de la decisión; el acto administrativo que contiene una revocatoria tiene efectos ex tunc, genera efectos hacia el pasado, es decir, a partir de la existencia del acto que se revoca y la derogatoria tiene efectos ex nunc, hacia el futuro, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión de derogación." (Subraya fuera de texto)*

La revocabilidad ha sido definida como un principio de derecho público que rige para los actos administrativos generales, impersonales o abstractos, que no crean una situación jurídica particular, los cuales pueden ser suprimidos del mundo del derecho por el mismo agente u órgano que los expidió en lo que respecta a las resoluciones de carácter general.

Es además preciso resaltar que, si bien la revocación de los actos administrativos es un derecho en cabeza de los administrados, es también una obligación a cargo de la Administración cuando evidencie que con la expedición de alguna disposición puede generar circunstancias adversas al derecho y a los principios generales.

Sobre la revocatoria de los actos administrativos de carácter general, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-014 del 20 de enero de 2004 MP. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, estableció que:

*"La revocación directa de los actos administrativos se encuentra regulada en los artículos 69 a 73 del Código Contencioso Administrativo. En ese régimen se consagran dos principios complementarios: Por una parte, la revocabilidad de los actos administrativos generales, impersonales o abstractos. Y, por otra, la inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto. El primero es la manifestación de la facultad de la administración de excluir un acto del mundo jurídico, bien para ajustar su ejercicio al ordenamiento jurídico o también para adecuarlo al interés público o social o por razones de equidad. El segundo es una necesaria consecuencia de la vinculación que sobre la administración ejerce la protección constitucional de los derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica.*

*Nótese cómo ese régimen y los principios en que se basa, guardan armonía con los fundamentos constitucionales de la administración pública. De una parte, porque la revocabilidad de los actos administrativos generales, impersonales y abstractos, le permite a la administración ajustar su actuación a la ley o adecuarla a las necesidades*

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

Para este fin, y ante la posible confusión en la interpretación y aplicación de la segunda y tercera causal prevista en la norma citada, esto es, *cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona*, se encuentra apropiado citar al doctrinante Enrique José Arboleda Perdomo, Doctor en Jurisprudencia y ex magistrado de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, quien ha manifestado respecto a los elementos para diferenciar las dos últimas causales establecidas en el artículo 93 del CPACA, lo siguiente:<sup>7</sup>

*"Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. Segunda causal que ha sido de difícil interpretación, pues se ha confundido con la anterior, referida a la presencia de una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo.*

*Esta causal de revocación se presenta principalmente en los actos administrativos discrecionales, que son aquellos en los que la Administración tiene varias posibilidades de acción y debe escoger entre ellas, teniendo en consideración el interés público y los fines de la decisión que va a adoptar. Entonces, puede suceder que una vez tomada, y de acuerdo con los requisitos del artículo siguiente, aparezca que la opción escogida por la Administración no fue la mejor, o que eventualmente las circunstancias cambiaron y por lo mismo es prudente revocar el acto administrativo para tomar otra decisión más adecuada a ese interés general. Esta interpretación de la causal permite separarla de la manifiesta ilegalidad, pues busca controlar el elemento discrecional de la decisión, en los casos en que esté presente.*

*Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Al igual que la anterior, la tercera causal que se acaba de transcribir ha sido de difícil interpretación, pues todo agravio injustificado es contrario a Derecho y por lo mismo se estaría en presencia de la primera hipótesis. La expresión agravio injustificado debe ser entendida como una ofensa o perjuicio extraordinario o anormal que exceda de lo **razonable**, y si bien éstos (ofensa o perjuicio) pueden ser ilegales, la causal también tiene como finalidad controlar la ponderación del elemento discrecional en las decisiones. En la segunda causal se busca corregir la razonabilidad de las decisiones frente al interés público, en ésta se trata del interés particular de la persona afectada con la decisión. Es conveniente anotar que esta regla debe ser aplicada dentro de los límites fijados por el artículo siguiente, en especial frente a la oportunidad para acudir al juez"*

Para el caso que nos ocupa, mediante la inclusión del párrafo tercero del artículo quinto y décimo de la Resolución 0422 de 2019, la Agencia de Desarrollo Rural creó un requisito para la habilitación de EPSEA consistente en acreditar la capacitación y certificación en normas de extensión agropecuaria y normas de competencia laboral dentro del término de un año contado a partir de la expedición de la aludida resolución, esto es, a partir del 05 de julio de 2019.

Lo anterior quiere decir que, una vez cumplido el término, es decir, el 05 de julio de 2020, las entidades habilitadas y con solicitud de habilitación deberían acreditar el cumplimiento de este requisito para su correspondiente funcionamiento.

<sup>7</sup> ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. 1ª edición. Bogotá: Legis editores S.A., 2011. 139 y 140 p.

Continuación de la Resolución *"Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"*

En el desarrollo de las actividades propias de identificar las acciones de capacitación y certificación por parte de las entidades mencionadas en el artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, se pudo evidenciar que los programas de capacitación no se ofertaron en su totalidad principalmente por las siguientes causas:

En respuesta a la petición formulada por la Agencia de Desarrollo Rural con Oficio No. 20203100053042 del 11 de agosto de 2020, el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA en correo electrónico del 26 de agosto de la misma anualidad, emitido por el Director del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, informó respecto de los centros que actualmente están vinculados al programa Nacional 18, lo siguiente:

*"A la fecha 14 centros de formación del SENA están vinculados para la ejecución de este proyecto nacional. En la medida en que se cuente con evaluadores colocados por ADR o las EPSEAS, se vincularán más centros de formación a este proyecto."*

Adicionalmente, en la misma comunicación electrónica indicó en lo relativo a los resultados de la ejecución del mencionado proyecto, que se han presentado circunstancias que han afectado los resultados esperados impidiendo que se expidan las certificaciones correspondientes y que a causa del Covid.19 se ha tenido que adecuar la ejecución del proceso de evaluación y certificación de competencias laborales a la virtualidad.

En ese orden de ideas y en vista de que, a la fecha de vencimiento del término fijado por el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo, esto es, al 05 de julio de 2020, no había sido posible que las entidades habilitadas y en proceso de habilitación como EPSEA se hubieran capacitado en los temas exigidos por dicha norma, por parte de la Agencia de Desarrollo Rural se determinó luego de un análisis de la normatividad y del caso en concreto que:

1. Las Entidades Estatales intervinientes y responsables en los términos del artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, no contaban con los presupuestos necesarios para llevar a cabo la formación y acreditación del personal y de las EPSEA en NCL y extensión agropecuaria. El proceso logístico para la implementación de los programas tomó la mayor parte del término fijado por la norma e imposibilitó que las entidades pudieran cumplir con el requisito dentro del mismo.

2. Tal como lo indicó el SENA en la comunicación del 26 de agosto, a la fecha no hay cobertura a nivel nacional de los programas de NCL y extensión agropecuaria y han existido otras circunstancias que han impedido que se alcancen los resultados esperados respecto de la ejecución del Plan Nacional 18.

3. El artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, impuso un deber a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA con colaboración de la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, consistente en poner a disposición de los actores del Subsistema de Extensión Agropecuaria acciones de capacitación y certificación de competencias laborales dirigidas a profesionales técnicos y técnicos en formación.

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

5. Lo anterior, permite deducir que se trasladó a las entidades que se pretendan habilitar como EPSEA y a las ya habilitadas un deber que la Ley dirigió al SENA con colaboración de la ADR y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y no a cargo de quienes aspiran a la habilitación.

6. Dadas las circunstancias que han rodeado la ejecución del párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución 0422 de 2019 y del análisis del mismo por esta entidad, es posible inferir que: i.) se está vulnerando el derecho de igualdad de las entidades aspirantes a la habilitación en tanto que no existe, por ahora, cobertura en todo el territorio nacional de los programas de capacitación por parte del SENA, ii.) el requisito previsto como habilitante se torna desmedido e injustificado por cuanto, como ya se dijo, impuso a las entidades que se pretenden habilitar como EPSEA el cumplimiento de un requisito que de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 1876 de 2019 es un deber de las entidades ahí mencionadas y iii.) la creación de dicho requisito resulta desmedido en tanto que el mismo no determina la competencia, idoneidad y experticia a los profesionales que conforman las EPSEA.

Así las cosas, el no revocar los párrafos terceros de los artículos quinto y décimo respectivamente, ocasionaría un agravio injustificado a los profesionales y las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria – EPSEA habilitadas y en proceso de habilitación, por cuanto, si se exige el cumplimiento de este requisito, estas no podrían acceder en igualdad de condiciones a su derecho de habilitación y consecuentemente a prestar el servicio objeto de creación de las mismas.

En idéntico sentido se podría inferir que de no realizarse la revocatoria expuesta, los párrafos terceros de los artículos quinto y décimo de la resolución citada no estarían conformes con el interés público, ello en consonancia con el deber constitucional y normativo de la administración en el sentido de brindar la especial protección a la producción de alimentos como mandato constitucional, y máxime teniendo en cuenta el carácter de servicio público, permanente y descentralizado del que goza el servicio de extensión agropecuaria.

De ese modo, debe concluirse que un acto administrativo causa un agravio injustificado a una persona cuando se le coarta para acceder a un derecho que por ley le corresponde, o se le impone una carga que por ley no debe soportar.

Para el caso en concreto, el requisito previsto en el párrafo tercero de los artículos quinto y décimo de la Resolución 0422 de 2019, impone una carga que por ley no están llamados a soportar quienes se quieren habilitar como EPSEA, bajo el entendido de que el artículo 36 de la Ley 1876 de 2017, atribuye dicha carga en cabeza del SENA en apoyo de la ADR y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así las cosas, se torna desmedido e injustificado trasladar dicha carga a las personas que se pretendan habilitar como EPSEA si se tiene en cuenta que el cumplimiento del requisito se encuentra supeditado a que primero las entidades dispongan de todas las condiciones logísticas que permitan a los usuarios acceder de manera efectiva a los programas de capacitación y certificación. Situación que tal como se expuso no ha ocurrido.

Es necesario precisar que los efectos, normas y requisitos de la presente decisión aplicarán tanto para las Entidades que hayan presentado solicitudes para ser habilitadas como Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión Agropecuaria o que hayan sido debidamente habilitadas en el periodo comprendido entre la expedición de la Resolución 0422 de 2019, esto es, desde el 05 de julio de 2019 al 05 de julio de 2020. Así mismo, para todas aquellas que

Continuación de la Resolución "Por la cual se revoca de oficio parcialmente la Resolución N° 0422 de 2019"

pretendan habilitarse como EPSEA con posterioridad a la expedición del presente acto administrativo.

Que, en mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO. - REVOCAR** los párrafos terceros de los artículos quinto y décimo de la resolución N° 0422 del 5 de julio de 2019.

**ARTÍCULO SEGUNDO. -** Las demás disposiciones contenidas en la Resolución N° 0422 del 5 de julio de 2019 modificada por la Resolución N° 042 de 2020 permanecen en su integralidad y se entienden vigentes.

**ARTÍCULO TERCERO. -** Contra la presente Resolución no procede recurso alguno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO QUINTO. - VIGENCIA.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá aplicación para todas las Entidades que hayan presentado solicitudes para ser habilitadas como Entidades Prestadoras del Servicio Público de Extensión – EPSEA – o que ya estén debidamente habilitadas.

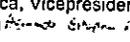
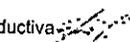
### PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **2 4 SET. 2020**



ANA CRISTINA MORENO  
PALACIOS  
2020.09.24 08:59:25  
-05'00'

**ANA CRISTINA MORENO PALACIOS**  
**PRESIDENTE**

Proyectó: Sidney Sthefany Rincón Barón, contratista Dirección de Asistencia Técnica, Vicepresidencia de Integración Productiva   
Manuel Mazorra Agudelo, contratista Dirección de Asistencia Técnica, Vicepresidencia de Integración Productiva   
William Arturo Romero Correa, contratista Dirección de Asistencia Técnica, Vicepresidencia de Integración Productiva   
Revisó: Hernando Estupiñán Rodríguez, Líder Dirección de Asistencia Técnica   
Jenny Veira Tovar – Contratista – Oficina Jurídica   
Ángela Patricia Trujillo Paz – Contratista – Oficina Jurídica   
Alix Amparo Acuña Borrero – Contratista – Vicepresidencia de integración productiva   
Yinna Jasbleydi Mora Cardoso-Asesora- Presidencia.   
Aprobó: Eduardo Carlos Gutiérrez Noguera – Vicepresidente de integración productiva   
Claudia Patricia Pedreros Castellanos – Jefe Oficina Jurídica 