

11.2.2  
Bogotá D.C.,

ICA Radicado Manual  
Fecha: 07/02/2023  
Radicado: ICA20233000587  
Anexos: 0

## MEMORANDO

**PARA:** GILMA SANDRA MOLINA GALINDO  
Directora Técnica de Inocuidad e Insumos Agrícolas

**DE:** OFICINA ASESORA JURÍDICA

**ASUNTO:** Concepto Jurídico 001-2023. Disposiciones normativas y alcance relacionado a – Sentencia T-343/22 - ***Suspensión inmediata de comercialización de productos químicos agropecuarios con el componente activo clorpirifos.***

Apreciada doctora Gilma Sandra.

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico del pasado 23 de enero de la presente anualidad, se emite el siguiente concepto jurídico.

### I. TESIS CONCLUSIVA.

El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, es respetuoso y fiel cumplidor de las decisiones judiciales, máxime estando frente a una acción de tutela cuyo objetivo primordial es la protección de derechos fundamentales.

Así las cosas, se debe implementar como mecanismo preventivo, **NO emitir** concepto de importación para trámites relacionados con materias primas y/o Plaguicidas Químicos de uso Agropecuario cuyo componente activo contenga clorpirifos, sobre las solicitudes que hayan llegado al Instituto desde el 20 de diciembre de 2022. Lo anterior como medida administrativa que garantice el cumplimiento a las órdenes dispuestas en la Sentencia T-343/22.

### II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Conforme a las órdenes entregadas al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en Sentencia T-343/22, debe el ICA iniciar con la implementación de medidas administrativas necesarias para suspender de manera inmediata la comercialización de productos químicos agropecuarios con el componente activo clorpirifos?

### III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1755 de 2015.
- Decreto 4765 de 2008.
- Decreto 442 de 2013.
- Decreto 1985 de 2013.
- Decreto 1071 de 2015.
- Jurisprudencia:
  - Corte Constitucional Sentencia T-670 de 1998.
  - Corte Constitucional Sentencia C-367 de 2014.
  - Consejo de Estado Sentencia 19606 de 2013.
- Conceptos
  - Concepto 141031 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.
  - Concepto 545251 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.

### IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

- **Naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta.**

Sea lo primero señalar que los Conceptos Jurídicos proferidos por entidades públicas tienen su origen en el Derecho Fundamental de Petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 14 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A su turno, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con respecto al alcance de los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas, establece en su artículo 28 establece:

*“(...) ARTÍCULO 28: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución (...)”.*

Conforme lo anterior, se evidencia que los conceptos jurídicos proferidos por las entidades públicas como respuesta a las consultas formuladas en ejercicio del derecho de petición, en principio, no tienen fuerza vinculante<sup>1</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional puntualizó: *“Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho*

---

<sup>1</sup> Concepto 141031 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública.

*de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente.”*

Ahora bien, se tiene que el acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.

Así las cosas, en el marco de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 4765 del año 2008, emanado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se contemplan las funciones que le son atribuibles a la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA entre otras:

*“(...) 3. Analizar y emitir conceptos sobre los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos administrativos que deba expedir o proponer el Instituto, que sean sometidos a su consideración (...)”.*

Avanzando en el tema, cuando el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia, exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad. Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes.

Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

En ese orden de ideas, se considera pertinente que a un empleado se asignen funciones adicionales a las consignadas para su empleo en el manual específico de funciones y de competencias laborales, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo. En consecuencia, además de lo establecido en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre que se ajusten a las

fijadas para el cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

De este primer análisis resulta necesario enfatizar que por disposición normativa emanada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural única y exclusivamente la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano Agropecuario tendrá la competencia para emitir Conceptos Jurídicos sobre los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos administrativos que deba expedir o proponer el Instituto, que sean sometidos a su consideración.

- **Deber de cumplimiento de las providencias de tutela como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.**

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia establece la garantía del derecho al acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental y como una herramienta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado. Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad de todos los ciudadanos de acudir ante los jueces y tribunales para proteger o restablecer sus derechos con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.

Del mismo modo ha sido considerado también como el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados. Para dar cumplimiento a este postulado, el artículo 86 de la Constitución consagró la acción de tutela como un mecanismo a través del cual toda persona tiene la posibilidad de acudir ante los jueces para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o privada.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la Acción de Tutela en cuanto al cumplimiento a los fallos de tutela expresa:

*“(...) ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora (...)*

*ARTICULO 28.-Alcances del fallo. El cumplimiento del fallo de tutela no impedirá que se proceda contra la autoridad pública, si las acciones u omisiones en que incurrió generaren responsabilidad (...)*”.

De acuerdo con la anterior disposición, es claro que los fallos de tutela son de obligatorio cumplimiento y deberá hacerse sin demora, en consecuencia, la entidad tiene la obligación de dar cumplimiento al fallo en forma inmediata, y de acuerdo con lo expresado en la parte resolutoria de la misma.

Frente al cumplimiento a los fallos de tutela, la Corte Constitucional en la sentencia C-367 de 2014, expuso:

*“(...) incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia (...)”.*

Así las cosas, se colige que el incumplimiento a un fallo de tutela es una conducta grave de la administración, ya que prolonga la vulneración a los derechos fundamentales tutelados como al debido proceso y acceso a la justicia. De acuerdo con las anteriores disposiciones, es claro que las sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento, con sujeción estricta a sus términos y condiciones.

En este orden de ideas, las entidades cobijadas por dichos fallos deben realizar todas las acciones necesarias para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por los distintos Despachos Judiciales.

- **En materia de control de legalidad y procedimental el ICA manifiesta algunas nociones relacionadas a la notificación por *conducta concluyente*.**

La Corte Constitucional ha reiterado que la notificación por conducta concluyente es una modalidad de notificación personal que supone el conocimiento previo del contenido de una providencia judicial, satisface el cumplimiento del principio de publicidad y el derecho a la defensa y tiene como resultado que se asuma el proceso en el estado en que se encuentre, para, a partir ese momento, emprender acciones futuras.

Al respecto, el Código General del Proceso, en el artículo 301, advierte:

*“(...) Cuando una parte o un tercero manifiesten que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda registro de ello, se considerará notificada por conducta concluyente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la manifestación verbal (...)”.*

La importancia de las notificaciones, radica en que las partes e intervinientes pueden conocer las decisiones de las autoridades judiciales, presupuesto necesario para hacer uso de las herramientas procesales respectivas. La notificación puede realizarse por la forma que sea más expedita y eficaz, al punto que la comunicación personal no es una camisa de fuerza para el juez.

Por su parte, la sección cuarta del consejo de estado, en sentencia 19606 del 28 de febrero de 2013 radicado con ponencia del magistrado Hugo Fernando Bastida Bárcenas señaló al respecto:

*“(...) La conducta concluyente, vale decir, es una forma subsidiaria de notificación de los actos administrativos. Se presenta cuando el interesado actúa y presenta un*

*recurso, formula una solicitud o acepta la decisión, dando por hecho que conoce la decisión administrativa, esto es, el acto administrativo.*

*Existe, entonces, notificación por conducta concluyente, así se alegue que hubo irregularidades en la notificación personal o por edicto. El acto administrativo se notificó, sin que interese si fue personal, por edicto o por conducta concluyente. De hecho, lo importante o clave es que el administrado se entere de la decisión para que la recurra, la demande o la acate, según el caso (...)*".

Así las cosas, es importante mencionar que el primer conocimiento que tuvo el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, **por medios masivos de comunicación** sobre la sentencia T-343/2022 fue el **pasado 19 de diciembre de 2022**. Fecha en la que inmediatamente la Entidad pone en marcha la implementación de medidas administrativas para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en la providencia en estudio.

Al respecto corresponde señalar entonces, que, para efectos de precaver la correcta aplicación de esta decisión, el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, presentó solicitud de aclaración y/o adición a la referida sentencia con radicado ICA20232000478 el pasado 20 de enero de 2023.

Lo anterior, con el objetivo de que la Corte conciba un agotamiento gradual y efectivo de los productos existentes para evitar afectaciones en el estatus sanitario y fitosanitario de algunas especies agropecuarias del país, además de procurar por el uso racional del producto e impedir la práctica de comercio ilícito, así como permitir la exportación sin ánimo de comercialización.

Aunado a lo anterior, se exponen las acciones que el ICA ha adelantado para dar cumplimiento a la orden de *suspensión inmediata de comercialización de clorpirifos*, como lo es, la *no emisión de concepto de importación para aquellos trámites relacionados con materias primas y/o Plaguicidas Químicos de uso agrícola Agropecuarios cuyo componente activo contengan clorpirifos*.

## V. CONCLUSIÓN FINAL.

La Corte Constitucional ha dejado claro en sus providencias que **"el Estado de Derecho no puede operar si las providencias judiciales no son acatadas, o si lo son según el ánimo y la voluntad de sus destinatarios. Estos, a juicio de la Corte, no pueden tener la potestad de resolver si se acogen o no a los mandatos del juez que conduce determinado proceso, independientemente de las razones que puedan esgrimir en contra, pues el camino para hacerlas valer no es la renuencia a ejecutar lo ordenado sino el ejercicio de los recursos que el sistema jurídico consagra"**<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia T-670 de 1998.

De allí se desprende necesariamente que si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado. Así mismos, el acceso a la administración de justicia, no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella.

De conformidad con la anterior disposición el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, acatando lo ordenado en la Sentencia T-343/22, a través de diferentes mesas internas de carácter técnico – jurídico ha planteado como mecanismo preventivo: **no emitir concepto de importación** para aquellos trámites relacionados con materias primas y/o Plaguicidas Químicos de uso agrícola Agropecuarios cuyo componente activo contengan clorpirifos **desde el 20 de diciembre de 2022**, por considerar que la cadena de comercialización inicia desde la importación de producto y/o materia prima, y el país, no deberá tener más **“Stock”** al que actualmente ha sido reportado por cada una de las empresas.

En conclusión, todas las personas naturales y jurídicas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



**JUAN FERNANDO ROA ORTIZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Álvaro Andrés De La Hoz Gutiérrez / Abogado Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Juan Fernando Roa Ortiz / Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Copia: Alfonso Alberto Rosero / Subgerente de Protección Vegetal (E)  
Subgerencia de Protección Vegetal  
Dirección Técnica de Inocuidad e Insumos Agrícolas