



11.2.2
Bogotá D.C.

ICA Radicado Manual
Fecha: 14/09/2022
Radicado: ICA20223014881
Anexos: 0

MEMORANDO

PARA: URIEL SIERRA ZULETA
Subgerencia de Análisis y Diagnóstico

JOSE LUÍS OLIVARES SIBAJA
Subgerencia Administrativa y Financiera

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico No. 020-2022. Sobre la vigencia del Acuerdo 00007 de 2004, expedido por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Por medio del presente documento me permito emitir el concepto solicitado e indicado en el asunto, el cual profiero en los siguientes términos:

I. TESIS CONCLUSIVA.

En la actualidad el Consejo Directivo del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, no ha expedido ningún reglamento específico y procedimiento de autorización a terceros, en el marco del acuerdo 05 del 2020 “*Por el cual se crea el Sistema de Autorización a Terceros SAT en el ICA*”.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que, aplicando un criterio de especialidad puede señalarse desde el aspecto jurídico, que no se considera que el Acuerdo 05 del 2020, hubiese derogado tácitamente en su integridad al Acuerdo 00007 de 2004, dado la especialidad de este último, y en especial, los aspectos específicos relacionados para el tema de laboratorios autorizados.



Importante destacar que, según lo normado en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, enseña que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Para que ocurra una derogatoria tacita total del citado Acuerdo 00007, (dado que no se hizo de forma expresa), con la expedición del Acuerdo 05, se hace necesario que se dé la expedición de los Reglamentos Específicos SAT, y solamente hasta ese momento, se entenderán incorporados a éste último, previa ratificación y aprobación por parte del Consejo Directivo del ICA, como servicio y/o actividad a autorizar y a ser incluido en el SAT.

Lo anterior brota diamantinamente de una lectura armónica del articulado del Acuerdo 05 de 2020, en especial el art. 10 y ss, donde de forma expresa señaló: ***“DE LA EXPEDICIÓN DE LOS REGLAMENTOS ESPECÍFICOS Y EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN A TERCEROS. ARTÍCULO 10- EXPEDICIÓN REGLAMENTO ESPECÍFO SAT. Los Reglamentos Específicos SAT, deberán ser incorporados y presentados como Proyecto de Acuerdo, para ratificación y aprobación por parte del Consejo Directivo del ICA, como servicio y/o actividad a autorizar y a ser incluido en el SAT”***

También es oportuno recordar que en materia pública rige el principio de legalidad, el cual tiene como uno de sus ejes principales, que todas las facultades, competencias y/o funciones que puedan desarrollar los servidores públicos, estén definidas y contempladas de forma expresas en normas que rijan el ejercicio de sus funciones.

Por la anterior, oportuno es recordar lo contemplado en el artículo 6 ° Constitucional: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.*

En otras palabras, los servidores públicos deben sujetarse en el marco de sus competencias a lo que señala la Ley y demás normas que cobijan el ejercicio de sus funciones.

II. PROBLEMA JURÍDICO.



¿Se encuentra vigente el Acuerdo 00007 de 2004, o fue derogado con la expedición del Acuerdo 05 de 2020, ambos expedidos por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

1. Constitución Política de Colombia.
2. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
3. Código Civil.
4. Ley 57 de 1985.
5. Ley 153 de 1887.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

- **PRESENTACIÓN Y ASPECTOS GENERALES**

ACUERDO 00007 DE 2004	ACUERDO 05 DE 2020
“Por el cual se establecen las actividades específicas, las calidades y requisitos para la autorización laboratorios que realicen pruebas de rosa de bengala y ELISA indirecta para el diagnóstico de brucelosis bovina”.	"Por el cual se crea el Sistema de Autorización a Terceros -SAT, en el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA"
	DE LA EXPEDICIÓN DE LOS REGLAMENTOS ESPECÍFICOS Y EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN A TERCEROS. ARTÍCULO 10- EXPEDICIÓN REGLAMENTO ESPECÍFO SAT. Los Reglamentos Específicos SAT, deberán ser incorporados y presentados como Proyecto de Acuerdo, para ratificación y aprobación por parte del Consejo Directivo del ICA, como servicio y/o actividad a autorizar y a ser incluido



	en el SAT.
	ARTÍCULO 11.- PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN. Expedidos los Reglamentos Específicos SAT que establezcan los requisitos y condiciones para conferir la prestación de los servicios y/o actividades, conforme se señala en el artículo anterior y lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 65 de la ley 101 de 1993 se elaboraran los pliegos o términos de referencia y se realizara la formulación de una convocatoria pública dirigida a los particulares interesados en obtener reconocimiento dentro del Sistema de Autorización a Terceros- SAT.
	ARTICULO 18.- VIGENCIA: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias

- **EXTINCIÓN DE LA LEY**

La ley, fundamentalmente, puede desaparecer del mundo jurídico por ser derogada en la acepción más amplia de la expresión y por ser declarada inexecutable o nula, esta última teniendo en cuenta, primero, que al hablar de ley se alude al Derecho objetivo (ley en sentido material) y, segundo, nulidad que sólo se predica de la competencia residual que le asiste al Consejo de Estado en los eventos de los que no conoce la Corte Constitucional (Arts. 237-241 C.P).

- **LA DEROGACIÓN**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el verbo derogar como “*abolir, anular una cosa establecida como ley o costumbre*”.

La derogación, como acto que produce la cesación de los efectos jurídicos de una norma, ha sido objeto de una amplia gama de diferenciaciones. En este orden,



aquella ha incorporado varias acepciones así: se ha referido a: derogación, como forma de dejar sin efecto parcialmente una ley; modificación o reforma, que consiste en dejar sin efecto una parte de una ley y remplazarla por otro texto; abrogación, que supone eliminar el efecto totalmente a una ley; y la subrogación, que implica la sustitución de un texto legal íntegramente por otro.

En nuestro sistema existen de vieja data, algunas disposiciones que aluden a la mencionada forma de acabar con el vigor y la fuerza jurídica de las leyes.

Al efecto, el Código Civil colombiano en los artículos 71 y 72 brinda algunas luces sobre el particular:

El primero de ellos dispone:

"La derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial."

El artículo 72 por su parte, advierte:

"La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley".

Las normas en cita, entonces, contemplan dos categorías diferentes de derogación: la expresa o directa, si en ese sentido es cristalino el texto de la nueva norma que produce la derogación; **y tácita, si es una consecuencia lógica del nuevo texto, pese a no estar claramente en él manifestado.**

De otro lado, está la derogación total y parcial, que dependerá si se suprime la totalidad del texto o una parte de él.

Finalmente, encontramos una última y poco conocida forma de derogación que es la orgánica, también llamada por reglamentación integral. A ella alude el artículo 3 de la ley 153 de 1.887 que establece:

*"Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del Legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, **o***



por existir una nueva ley que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (Subrayado fuera de texto).

La llamada insubsistencia de la ley constituye, sin dudarlo, una especie del concepto genérico "derogación", y se cumple en el supuesto a que se refiere la última parte de la norma señalada, porque lo que hace la disposición en el comienzo del enunciado es reiterar lo ya establecido en los artículos 71 y 72 sobre derogación expresa y tácita.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de marzo 28 de 1984, señaló con relación a la forma de derogación a que se refiere el artículo 3 de la sabia ley 153 de 1887 que:

“La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da es verdad cuando la nueva ley “regule íntegramente la materia” que la anterior normación positiva regulaba. Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior.

Sea de ello lo que fuere, lo evidente es que hay que suponer que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que por tanto responde mejor al ideal de justicia, ideal y necesidad éstos que tornan urgente la aplicación de la nueva ley; aplicación que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva. Es un principio universalmente reconocido que cuando un legislador emite dos voluntades diversas, la más reciente prevalece”.

Pero la cesación de los efectos de la ley supone un interrogante consistente en establecer sí la ley derogada, abolida quedó o puede seguir produciendo efectos. Ello, y que no se refiere al principio de la ultractividad de la ley, que es cosa distinta —supervivencia de la norma luego de su deceso jurídico— fue precisado por el artículo 14 de la tantas veces citada ley 153 de 1887 que reza:

" Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una nueva ley".



- **LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD**

Habíamos dicho también que la extinción de las leyes puede ser producto de una sentencia de inexecuibilidad o de nulidad, según fuere el Juez Constitucional o el Administrativo el que resuelva sobre un juicio u otro.

Sabemos que la inexecuibilidad es la consecuencia de que, luego de hacer el juicio correspondiente entre la ley o un decreto con carácter de tal y la Constitución, éstos últimos contravengan los dictados constitucionales. Su declaratoria, a diferencia de lo que ocurre en la derogación, corresponde a la Corte Constitucional, por actuar como guardiana del Texto Fundamental, y los motivos obedecen, generalmente, a razones distintas que las previstas para la derogación.

Ha distinguido la Corte la extinción de la ley por razón de la inexecuibilidad y la derogación, en estas palabras:

“Así, la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del Legislador, pues ese órgano político decide expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, ya sea para que la regulación de la materia quede sometida a los principios generales del ordenamiento. Es pues un acto de voluntad política pues el Legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuando es oportuno derogar una determinada disposición (...) En cambio, la inexecuibilidad surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el órgano a quien compete preservar la supremacía de la Carta. El juez constitucional no decide entonces conforme a su voluntad política, sino que se limita a constatar esa incompatibilidad, y a expulsar del ordenamiento la disposición legal, por ser ésta de menor jerarquía. (...) En síntesis, y tal y como esta Corporación ya lo había señalado, "la derogatoria es un fenómeno de teoría legislativa donde no sólo juega lo jurídico sino la conveniencia político-social, mientras la inexecuibilidad es un fenómeno de teoría jurídica que incide tanto en la vigencia como en la validez de la norma. Luego, dentro del ordenamiento jurídico no es lo mismo inexecuibilidad que derogación”.

- **PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**



Es clara la normatividad que regula la materia, la jurisprudencia y doctrina, al señalar que, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, señala el art. 89 del C.P.A.C.A., sobre el carácter ejecutorio de los actos administrativos que, salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.

- **MÉTODOS Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN.**

Sobre la interpretación jurídica parafrasearemos algunos apartes del libro De La Interpretación Legal a la Interpretación Constitucional, autor Gilberto Blanco Zúñiga, en donde sobre el tema se ha planeado lo siguiente:

“Con razón se ha dicho que la interpretación no es un problema frío o técnico que impacte únicamente la órbita de lo jurídico. Se trata más bien de uno de los problemas capitales de la cultura humana que tiene efecto, incluso, sobre la identidad personal y social de los individuos y de los grupos humanos. Su origen tiene que ver con una característica fundamental de la cultura, cual es la necesidad de anteponer los textos escritos frente a las tradiciones orales. Tal conducta dio origen a la escrituralidad, entonces de tanta influencia en la esfera religiosa. Extrapolando esto al ámbito normativo, hoy por hoy, abiertamente se puede afirmar que serían contados los países en el mundo que no han codificado su derecho público o privado.

Suele hablarse del verbo “interpretar” para referirse a la explicación de los comportamientos humanos -donde cobra especial importancia el arte, de ahí que el músico, el pintor y el escritor verbigracia sean verdaderos intérpretes- los acontecimientos históricos, los sucesos de la economía, la naturaleza y la política. Se utiliza la expresión, también, para indicar el significado que se le atribuye a los textos. En ésta última se inscribe la interpretación jurídica, especie sobre la cual centraremos nuestra atención.

Naturalmente, existe una indeterminada variedad de textos jurídicos que pueden ser destinatarios de la interpretación. En efecto, se interpretan la Constitución, los tratados internacionales, las sentencias, los reglamentos, las declaraciones de voluntad contenidas en los negocios jurídicos, la costumbre y en general las fuentes del derecho e incluso, con propiedad tendríamos que decir asimismo se interpretan los documentos que contengan pruebas y quien son materia de esta tarea.



Todo ello es un paso obligado para la llamada “aplicación de las normas”. Y las normas existen precisamente para ello, para aplicarse y hacerles producir los efectos jurídicos que sus dictados contienen. Ya algunos han dicho, que una norma jurídica inaplicada, es una regla inexistente, un trozo de lenguaje sin valor jurídico alguno.

Es por esto que el estudio sobre la interpretación del Derecho es un tema esencial, lo mismo en la teoría que en la práctica del Derecho a tal punto que sin interpretación no hay posibilidad de que funcione ningún orden jurídico. Decía al respecto LUIS RECASEN SICHES que no puede existir orden jurídico sin función interpretativa, porque las normas están destinadas a ser cumplidas y, en su caso, impuestas por los órganos de la jurisdicción y de la administración. Además que las normas genéricas –Constitución, Leyes, Reglamentos- hablan de la única forma en que pueden hacerlo: en términos generales y abstractos mientras que la vida humana, que debe someterse a los dictados de la norma, es siempre particular y concreta.

Se ha señalado que el verbo interpretar procede de la locución latina “interpres” que a su vez procede del griego “meta frax-tes” e indica al que se coloca entre dos que hablan para hacer conocer a cada uno de ellos lo que el otro ha dicho o está diciendo. En otras palabras, el “interpres” es un intermediario.

Define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el verbo interpretar cómo: “explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente de textos faltos de claridad”.

Son muchas las definiciones que a través del tiempo han buscado precisar los elementos que hacen parte integral de la interpretación jurídica, lo que ha dependido, fundamentalmente, del momento histórico en que se definió y de la adhesión del autor a uno de los principales métodos y escuelas de interpretación.

Así, para VITTORIO FROSINI , la labor de interpretar consiste en atribuir un significado a un signo lingüístico, lo que en términos generales supone indagar por el significado de una norma utilizando diversos criterios como los gramaticales y los conceptuales.

VON INHERING, define la labor de interpretar así: “Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación” En su criterio, la interpretación no crea nada nuevo, ni puede



hacer más que poner en claro los elementos jurídicos sustanciales ya existentes.

En palabras de KELSEN, interpretar “es una operación del espíritu que acompaña el proceso de creación del derecho al pasar de la norma superior a una norma inferior. En el caso normal, el de la interpretación de una ley, se trata de saber cómo, aplicando una norma general a un hecho concreto, el órgano judicial o administrativo obtiene la norma individual que le incumbe establecer”.

DE CASTRO y BRAVO señala que “interpretar es averiguar lo que tiene valor normativo. De este modo se amplía la función interpretativa a la delimitación del campo de lo jurídico, comprendiendo tanto la concreción de las fuentes como la determinación de su sentido. (...)”

Para SAVIGNY el objeto de la interpretación jurídica es reconstruir el pensamiento ínsito de la ley.

Diremos simplemente nosotros que interpretar el derecho es definir el sentido y alcance de los textos jurídicos, debiéndose precisar entre otras, los sujetos destinatarios de la norma, ámbito de aplicación, vigencia en el tiempo y la relación obligada que existe con el resto del ordenamiento”. (Acentuado fuera de texto original)

• CLASES DE INTERPRETACIÓN

Sobre las distintas teorías de la interpretación, debo señalar que la materia es bien generosa, existiendo distintos métodos, los cuales puede tener como centro la finalidad, el órgano que la realiza, el objeto sobre la cual recae, según el resultado, entre otras.

“De manera general tuvo como propósito fundamental la escuela de la exégesis hallar la recta interpretación de la norma en la voluntad del legislador, para lo cual habría de acudir a la ley misma.

Nació la escuela exegética en Francia a raíz de la expedición de los Códigos Napoleónicos, fundamentalmente del Código Civil de 1804. El método por ella utilizado fue el predilecto de los glosadores, cuya técnica consistía en hacer notas marginales a los textos del Corpus Iuris Civilis de Justiniano.

Técnicas en el método exegético



Análisis semántico

Según el análisis semántico, el recto entendimiento de la norma se consigue mediante el estudio de las palabras contenidas en ella. Su importancia radica en que la regla basa sus dictados en la utilización del lenguaje general que pretende dirigir la conducta de los destinatarios de la misma, y quienes son necesariamente los llamados a entenderlas.

En el sistema de derecho continental, por la vigencia y consagración del principio de legalidad, la interpretación reposa en comprender el significado y alcance de la fórmula escrita contenida en la ley.

A dicho postulado refiéranse los artículos 24, 28 y 29 del Código Civil nuestro, sobre los cuales volveremos más adelante.

Análisis gramatical y lógico

Aquí no es el análisis de la palabra individualmente considerada el que direcciona la razón de ser del criterio. Se acude, en cambio, en este caso, a la estructura general de la norma en cuanto a sujeto, verbo rector y predicado con todos sus complementos. Recordemos que toda norma jurídica está compuesta por tres elementos fundamentales: el supuesto normativo, la cópula y la consecuencia jurídica, lo que haciéndose un símil con los elementos de una oración contiene un sujeto, un verbo y un predicado.

El método sistemático

Se edifica este método bajo el presupuesto de que las normas de un ordenamiento constituyen una totalidad ordenada y que, por tanto, es lícito aclarar una norma oscura o integrar una norma deficiente recurriendo al llamado “espíritu del sistema”, yendo aún en contra de lo que resultaría de una interpretación meramente literal.

Se trata de entender que la norma jurídica mal puede considerarse una isla que no guarda relación con las otras normas que pertenecen al mismo sistema, de ahí que sólo bajo ese supuesto, el jurista puede aproximarse a su mejor entendimiento e interpretación.

Dentro de esta concepción, no puede perderse de vista su norte natural: la totalidad, ya que lo general se expresa en lo particular, o, dicho de otra manera, el todo se contiene y se expresa como referencia obligada en la parte.



Integración por inducción

Se ha dicho comúnmente que el razonamiento para juzgar recurre a diversos métodos, dentro de los cuales se distinguen dos fundamentalmente: el que va de lo general a lo particular, o deductivo y, contrario sensu, el que va de lo particular a lo general, inductivo.

Con el primero acudimos a lo que ya hemos denominado silogismo jurídico, es decir aquél que mana cuando, luego de reunir tres proposiciones, establecidas las dos primeras, brota como consecuencia natural una tercera.

En el método inductivo, que es el que ahora merece nuestra atención, las conclusiones surgen luego de la observación, la experimentación. A partir de ahí se intenta llegar al conocimiento de las causas y de las leyes.

En palabras de un ex magistrado de nuestro Tribunal de Casación, “la integración de la institución por inducción se realiza cuando el intérprete, con base en las distintas normas que se refieren a un fenómeno jurídico, determina las características de éste. Integrada la institución, se refiere a ella la norma en que se funda la solución del problema para determinar su alcance (...)”.

Antes de realizar el análisis respectivo, es menester precisar que el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes, y, por lo tanto, no sustituye los análisis a realizar por cada área misional.

Así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, advirtiendo que “*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 y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución*”.

Por lo anterior se puede concluir que quien lea el presente documento podrá acoger o no, la interpretación de una norma (o normas) que se estudian en dichos conceptos.



De igual forma, la Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005, describe que los conceptos desempeñan una función didáctica y orientadora que ocurre dentro de los términos señalados por la Constitución. En tal sentido, los conceptos son posiciones interpretativas que deberán estar ceñidas a los postulados vigentes y aplicables que ofrezca el ordenamiento jurídico.

Así entonces, la interpretación de una norma – por medio de un concepto – se deberá realizar respetando los fundamentos jurídicos y normativos aplicable al caso en concreto, y ello será una interpretación de la misma, sin que signifique, de manera alguna, que sea obligatorio para la persona interesada en dicho concepto.

Explicado lo anterior, procederemos a realizar los análisis respectivos para emitir el concepto solicitado.

El análisis que se hará en las próximas líneas estará centrado en poder resolver el planteamiento del problema jurídico expuesto en anteriores párrafos, el cual no es otro, que establecer si el ACUERDO 00007 DE 2004 *“Por el cual se establecen las actividades específicas, las calidades y requisitos para la autorización laboratorios que realicen pruebas de rosa de bengala y ELISA indirecta para el diagnóstico de brucelosis bovina”* se encuentra o no vigente.

Lo primero que debe señalarse es que, se desconoce Acuerdo alguno proferido por el Consejo Directivo del ICA, que de manera expresa hubiese derogado el Acuerdo 00007 de 2004, es decir, en palabras más coloquiales, no existe a la fecha, acto administrativo alguno que expresamente hubiese dejado sin efecto el acuerdo consultado.

Partiendo de la anterior premisa, y bajo el supuesto que no existe derogatoria expresa del Acuerdo 00007 de 2004, corresponde ahora, realizar un análisis de una posible derogatoria tacita, que no es otra cosa que verificar si existen actos administrativos que contiene disposiciones que no pueden conciliarse con acuerdos anteriores.

Para ello traemos a colación el Acuerdo 05 de 2020 *“Por el cual se crea el Sistema de Autorización a Terceros -SAT, en el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA”*, el cual consagró en su artículo 18 que, deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.



Tenemos entonces dos actos de igual jerarquía al ser expedidos por el mismo órgano (Consejo Directivo ICA), pero al consultar la materia que regula cada uno, tenemos que mientras el primero se encargó de establecer las actividades específicas, las calidades y requisitos para la autorización laboratorios que realicen pruebas de rosa de bengala y ELISA indirecta para el diagnóstico de brucelosis bovina, el otro creo el Sistema de Autorización a Terceros -SAT, en el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA.

Por tema, si bien tienen similitud, uno es más específico que otro, y para que sea contradictorio, se requiere que exista o se expidan los reglamentos específicos y el procedimiento de autorización a terceros, lo cual a la fecha no ha sucedido, luego hasta el momento de su expedición se entenderán incorporados al Acuerdo 05 de 2020, y solo en ese entonces estará definido el servicio y/o actividad a autorizar y a ser incluido en el SAT.

Lo anterior permite ir concluyendo que, no existe a la fecha por lo menos, una derogatoria tacita total del acuerdo 00007 de 2004, y ello solo sucederá cuando se decida expedir y aprobar los reglamentos específicos y el procedimiento de autorización a terceros, a ser comprendido en el SAT, y que incluya o contemple las actividades específicas, las calidades y requisitos para la autorización laboratorios que realicen pruebas de rosa de bengala y ELISA indirecta para el diagnóstico de brucelosis bovina.

Aunado a lo anterior, también es bueno recurrir a algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, relacionados con la perdida de legalidad de un acto administrativo derogado, como lo es el realizado en la sentencia proferida por la Sección Quinta, Sentencia 11001032800020150004800, 13/10/16, donde se señaló:

“No se debe confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, por cuanto con la derogatoria de una norma no se restablece per se el orden jurídico presuntamente vulnerado, sino únicamente se acaba con la vigencia de la norma revocada.

Así lo precisó, por medio de una sentencia, la Sección Quinta del Consejo de Estado luego de indicar que un acto administrativo, aun si está derogado, sigue amparado por la legalidad que la protege y solo pierde este principio ante el pronunciamiento del juez competente que anule la decisión de la administración.



Ello significa que lo que efectivamente restablece el orden transgredido no es la derogatoria del acto sino la decisión del juez que lo anula.

Ahora bien, agregó sobre los actos de carácter general impugnados en ejercicio de la acción pública de nulidad que su derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos generados, ni de la presunción de legalidad que los protege, que se extiende a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia.

En tal virtud, concluyó que pese a ser derogadas las disposiciones se requiere que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez)".

Como colofón de lo anterior, en lo que corresponde a la pérdida de vigencia del Acuerdo 00007 de 2004, se tiene que señalar que, no existe a la fecha derogatoria expresa, o derogatoria tácita total del mismo, dado que no existe una nueva disposición que la suprima, así como tampoco se conoce de la existencia de una norma posterior que contenga disposiciones que le sean incompatibles, ni mucho menos existe una derogatoria orgánica, dado que mientras no se expidan los RAT, no existirá el nivel de especificidad que tiene la norma que se analiza, es decir, no existe una regulación integral sobre una materia a la que se refiere la plurimencionada disposición.

V. CONCLUSIÓN FINAL

Con respecto al interrogante planteado al inicio del presente documento puede señalarse, a manera de colofón lo siguiente:

- a) En lo que corresponde a la pérdida de vigencia del Acuerdo 00007 de 2004, se tiene que señalar que, no existe a la fecha derogatoria expresa, o derogatoria tácita total del mismo, dado que no existe una nueva disposición que la suprima, así como tampoco se conoce de la existencia de una norma posterior que contenga disposiciones que le sean incompatibles, ni mucho menos existe una derogatoria orgánica, dado que mientras no se expidan los RAT, no existirá el nivel de especificidad que tiene la norma que se analiza, es decir, no existe una regulación integral sobre una materia a la que se refiere la plurimencionada disposición.



- b) Una derogatoria tacita total del acuerdo 00007 de 2004, sucederá cuando se decida expedir y aprobar los reglamentos específicos y el procedimiento de autorización a terceros, a ser incluido en el SAT, que incluya o contemple las actividades específicas, las calidades y requisitos para la autorización laboratorios que realicen pruebas de rosa de bengala y ELISA indirecta para el diagnóstico de brucelosis bovina.
- c) Que a la fecha ni existen reglamentos específicos y el procedimiento de autorización a terceros, solo en el momento de su expedición, se entenderán incorporados al Acuerdo 05 de 2020, y solo en ese instante estará definido el servicio y/o actividad a autorizar y a ser incluido en el SAT.
- d) Al no existir una derogatoria tacita total del acuerdo 00007 de 2004, se puede seguir aplicando en lo que no sea contradictorio o regulado en el Acuerdo 0005 de 2020, por lo menos mientras se expida algún reglamento específico.
- e) Dada la interpretación que se esgrime en el presente escrito, bien se puede aplicar el Acuerdo 00007 de 2004, por no existir una derogatoria tacita total del mismo, o en su defecto, puede gestionarse la expedición de un reglamento específico que lo reemplace de forma sistémica.

En los anteriores términos se profiere el concepto solicitado.

Cordialmente,

JAVIER OSWALDO LÓPEZ FRANCO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carlos Anibal Vides Reales / Contratista Oficina Asesora Jurídica ICA