

20172001873

30 MAR 2017

2100

Bogotá, D.C.

Doctor

**JUAN MANUEL LONDOÑO JARAMILLO**

Vicepresidente de Integración Productiva

Agencia de Desarrollo Rural

Ciudad.

**Asunto:** Concepto ámbito de aplicación Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016 y Reglamento para la aprobación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

Respetado Doctor Londoño.

En atención a su solicitud radicada ante esta Oficina, identificado con el radicado No. 20173000313 del 24 de marzo de 2017, nos permitimos rendir el presente concepto, en relación con el ámbito de aplicación del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016 y el Reglamento de aprobación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la forma en que habría de darse cumplimiento a aquellas obligaciones que legalmente fueron asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural y que exceden al objeto del mencionado Acuerdo, en especial las funciones relativas a adecuación de tierras y asistencia técnica.

I. **Objeto de la Agencia de Desarrollo Rural en el marco del Decreto Ley 2364 de 2015**

En primer lugar, resulta pertinente traer a colación lo señalado por el Decreto-Ley 2364 de 2015, "por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica", específicamente lo señalado en el artículo 3 de dicho cuerpo normativo, cuyo contenido es el siguiente:

**"Artículo 3. Objeto.** El objeto de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR- es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores los pobladores rurales y la competitividad del país".

De conformidad con lo allí señalado, la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, como mecanismo para la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque

territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no agota en su totalidad el objeto de la Agencia, sino que se trata de uno de los elementos que lo componen.

Por su parte, el artículo 4 *ibidem*, incluye las funciones que desarrollan las competencias que se desprenden del objeto de la Entidad, dentro del cual, incluso se prevé la posibilidad de que la Agencia de Desarrollo Rural, asuma funciones que no se encuentren directamente identificadas dentro del Decreto-Ley 2364 de 2015.

En efecto, el numeral 21 de la norma en mención, establece que la Entidad tendrá como funciones, además de las señaladas de modo expreso en los numerales 1 a 20, aquellas "que le asigne la Ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos".

## II. Objeto del Acuerdo No. 007 de 28 de septiembre de 2016

Dicho lo anterior, cabe indicar que el Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016, señala en su artículo 1<sup>1</sup> que el objeto de dicho instrumento, es el de desarrollar las funciones asignadas al Consejo Directivo en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 del Decreto-Ley 2364 de 2015, las cuales se relacionan a continuación:

**Artículo 9°. Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes:

(...)

4. Definir y adoptar los criterios para la asignación y distribución de recursos de la Agencia, de conformidad con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5. Adoptar el reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, y determinar las instancias competentes para tal fin.

6. Aprobar las líneas para la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

7. Definir y adoptar los criterios y requisitos para el acceso a las líneas de cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, con base en las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

8. Definir los criterios para la aprobación de los proyectos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa que estén registrados en el Banco de Proyectos, y que serán objeto de cofinanciación por parte de la Agencia.

(...)"

Como se advierte de la lectura de lo antes citado, el objeto del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016, se limita única y exclusivamente a desarrollar lo concerniente a la competencia relacionada con la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, sin que pueda entenderse que

<sup>1</sup> **Artículo 1. Objeto General.** El presente Acuerdo tiene por objeto desarrollar las funciones establecidas en los numerales 4,5,6,7 y 8 del artículo 9 del Decreto 2364 de 2015.

todas las demás funciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural, deban desarrollarse en el marco del Reglamento adoptado en el artículo 18 del mencionado Acuerdo.

III. Adecuación de tierras y asistencia técnica, no relacionadas con el desarrollo de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

Ahora bien, en relación con lo manifestado en su consulta respecto de las funciones que en virtud de las Leyes 41 de 1993 y 607 de 2000, se le asignan a la Agencia de Desarrollo Rural, es pertinente manifestar lo siguiente:

La Ley 41 de 1993 "*por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones*", tiene por objeto regular el servicio público de adecuación de tierras, entendido como la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario.

Sobre el particular, es importante destacar que en el marco de la ley en comento y en el entendido que la Agencia de Desarrollo Rural, tiene la calidad de órgano ejecutor de la Política de Adecuación de Tierras, existen actividades relacionadas con dicha calidad que no pueden desarrollarse, a través de la metodología establecida en el Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, tal y como ocurre con la construcción, administración, operación y mantenimiento de los distritos de adecuación de tierras, actividades ajenas al contenido del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016.

Por su parte, la Ley 607 de 2000, "*por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*", establece las condiciones en que habrá de prestarse el servicio público de asistencia técnica directa rural, cuya competencia recae en autoridades del orden municipal.

En efecto, en los artículos 5, 6 y 11 de la ley mencionada, se prevé la existencia de funciones asignadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales se limitan a aspectos relacionados con la definición de los requisitos y calidades con que deben contar los prestadores del servicio en mención y con la evaluación y seguimiento del desempeño y la eficiencia con que se prestan tales servicios.

Por lo anterior, del contenido de la Ley 607 de 2000, no puede extraerse ninguna actividad asignada a la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural, sin que ello implique la inexistencia de obligaciones de carácter legal de competencia de la Entidad, en materia de asistencia técnica rural, por las razones que se pasan a explicar:

1. De conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Título III de la Ley 1753 de 2015, "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por*

un nuevo país”, se adoptó una política de Transformación del Campo que se desarrollaría por medio de los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales, los cuales fueron definidos en el artículo 100 de dicha ley, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 100. MECANISMOS DE INTERVENCIÓN INTEGRAL EN TERRITORIOS RURALES.** El Gobierno nacional establecerá los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados. Dichos mecanismos contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán construidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que deberán contener como mínimo intervenciones en los siguientes aspectos:

- a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales.
- b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego.
- e) Habitabilidad rural.
- d) Infraestructura productiva y de comercialización.
- e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

*Las entidades que por sus funciones desarrollen labores en los territorios rurales y con la población rural, articularán sus intervenciones priorizando sus inversiones en las zonas de intervención integral”.*

2. Para los efectos antes mencionados, el literal b) del artículo 107 *ibidem* autorizó al Presidente de la República para “crear una entidad u organismo perteneciente a la rama ejecutiva del orden nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional”.
3. En ejercicio de dicha facultad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-Ley 2364 de 2015, mediante el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, se determina su objeto y su estructura orgánica, dentro de la cual se previó la existencia al interior de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Dirección de Asistencia Técnica, que entre otras, cuenta con la siguiente función:

**“ARTICULO 18°. Dirección de Asistencia Técnica.** Son funciones de la Dirección de Asistencia Técnica, las siguientes:

(...)

4. *Aplicar instrumentos a través de los cuales se ofrecen los servicios de asistencia técnica y acompañamiento integral, así como el modelo de operación y ejecución, en cumplimiento de las políticas del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural”.*

En este orden de ideas, la Dirección de Asistencia Técnica, cuenta con competencias en materia de asistencia técnica, que no guardan relación con la estructuración, cofinanciación y ejecución de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, es decir, exceden el objeto del Acuerdo No. 007 de 2016.

**V. Procedimientos para el cumplimiento de las funciones no vinculadas con el objeto del Acuerdo No. 007.**

De conformidad con lo anterior, resulta claro que la atención de las competencias legalmente asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural, en materia de adecuación de tierras y asistencia técnica, en ámbitos diferentes al desarrollo de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, no pueden sujetarse al contenido del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016.

Lo anterior, en el entendido que tales funciones pueden requerir de instrumentos técnicos o normativos, en los cuales se establezcan los trámites y procedimientos necesarios para el cumplimiento de las mismas, en el evento en que las normas legales y reglamentarias que regulan la materia, resulten insuficientes.

En tales eventos, el Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, deberá adoptar los instrumentos necesarios para el cumplimiento de las funciones que así lo requieran, de conformidad con lo señalado en los numerales 1, 2 y 21 del artículo 11 del Decreto-Ley 2364 de 2015, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 11. Funciones del Presidente.** Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:

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.*

(...)

*21. Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad, cuando las mismas no estén asignadas expresamente a una de ellas”.*

Por su parte, y en lo que tiene que ver con el Consejo Directivo, es importante destacar que los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 9 *ibidem*<sup>2</sup> limitan el ámbito de los asuntos sometidos a su aprobación, a aquellos relacionados con el desarrollo de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

Así las cosas, cabe concluir lo siguiente:

- i) El objeto y las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, no sólo se limitan a la estructuración, cofinanciación y ejecución de Planes y Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial;
- ii) El Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016, desarrolla el cumplimiento de una parte del objeto de la Agencia de Desarrollo Rural, sin que pueda entenderse que todas las demás competencias de la Entidad, deben sujetarse al contenido del Reglamento adoptado en dicho Acuerdo;
- iii) El numeral 21 del artículo 4 del Decreto-Ley 2364 de 2015, permite integrar a las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, todas aquellas competencias que le asigne la ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos;
- iv) Las competencias asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural, en materia de adecuación de tierras por parte de la Ley 41 de 1993, no se encuentran sometidas al cumplimiento del Reglamento adoptado en el artículo 18 del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016;
- v) Aun cuando en la Ley 607 de 2000, no se asignan competencias en materia de asistencia técnica a la Agencia de Desarrollo Rural, la Entidad sí cuenta con

<sup>2</sup> **Artículo 9°. Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes:

(...)

5. Adoptar el reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, y determinar las instancias competentes para tal fin.

6. Aprobar las líneas para la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

7. Definir y adoptar los criterios y requisitos para el acceso a las líneas de cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, con base en las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

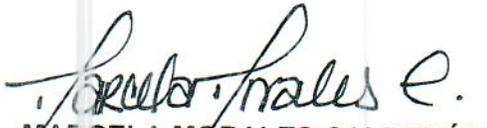
8. Definir los criterios para la aprobación de los proyectos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa que estén registrados en el Banco de Proyectos, y que serán objeto de cofinanciación por parte de la Agencia.

funciones relacionadas con tal servicio, de conformidad con lo establecido en la Ley 1753 de 2015, en concordancia con el Decreto-Ley 2364 de 2015.

- v) Finalmente y en el evento, en que las normas legales y reglamentarias no resulten suficientes para regular el cumplimiento de las funciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural, el Presidente de la Entidad, deberá adoptar los instrumentos necesarios para el efecto, en concordancia con lo establecido en los numerales 1, 2 y 21 del artículo 11 del Decreto-Ley 2364 de 2015.

En los anteriores términos se rinde el presente concepto.

Atentamente,



**MARCELA MORALES CALDERÓN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Wilmar David Chaves Ramos. Contratista Oficina Jurídica.

