

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 16 de junio de 2020



Al responder cite este Nro.
20202100016473

PARA: Dinorah Patricia Abadía Murillo, Vicepresidente de Proyectos
DE: Jefe de Oficina Jurídica
ASUNTO: Respuesta Memorando N° 20204000014773 – Solicitud concepto jurídico

En atención al memorando citado en el asunto, en virtud del cual se solicita a esta Oficina Jurídica un concepto relacionado con *“los beneficiarios de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, conforme el Reglamento aprobado a través del Acuerdo N° 010 del 19 de diciembre de 2019”*, esta Dependencia procede a determinar el marco jurídico general de las preguntas puestas a consideración, a saber:

- *“¿Se podrían considerar beneficiarias de PIDAR a las organizaciones de representación que no se encuentren determinadas por el reglamento aprobado, tales como, las federaciones, uniones de cooperativas, corporaciones que agrupan asociaciones, confederaciones?”*

El Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial adoptado por la ADR mediante el Acuerdo N° 010 de 2019, estableció como beneficiarios de la cofinanciación de los PIDAR, a los pequeños y medianos productores que conforman las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, señalando que se entenderán por estas últimas, *“aquellas figuras jurídicas sin ánimo de lucro legalmente constituidas, las cuales desarrollan actividades de producción agrícolas, pecuarias, acuícolas y/o pesqueras, forestales, u otra actividad productiva o comercial relacionada con el sector rural”*¹.

De igual manera, el referido documento señala *“las organizaciones que **pueden** ser beneficiarias de cofinanciación de PIDAR y presentar perfiles de proyectos (...)”*²(negritas

¹ Numeral 4.1. del Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de noviembre de 2019.

² *Ibidem*.

fuera del texto original), al respecto es pertinente señalar que en el sistema normativo colombiano han sido previstos varios métodos de interpretación, de los cuales la mayoría han sido contemplados en el Código Civil Colombiano y desarrollados por la Corte Constitucional, así: interpretación por el legislador³; interpretación doctrinal⁴; interpretación gramatical⁵; interpretación por contexto⁶; interpretación sobre la extensión de una norma⁷. Tales métodos operan con carácter principal y en armonía con los parámetros del *criterio subsidiario del espíritu de la ley y la equidad natural*⁸, cuando no se puede aplicar ninguna de las reglas de interpretación mencionadas.

A su turno, la Corte Constitucional ha utilizado los criterios tradicionales de interpretación de las leyes en sus sentencias⁹, desarrollándolos con base en los sistemas de interpretación señalados en el Código Civil, de la siguiente manera: método literal; método histórico; método teleológico; método sistemático.

Es preciso traer a colación para el caso bajo estudio, la definición de la interpretación gramatical y el método literal, así: el primero también denominado método de interpretación exegético, consiste en el deber de aplicar las normas en su tenor literal cuando éste sea claro, no obstante, para interpretar una expresión oscura de la ley, se puede recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento¹⁰; el segundo, se basa en la interpretación gramatical del texto, en el sentido de las palabras y es considerado de vital importancia en la interpretación en general porque constituye su punto de partida. Existen casos en los que la interpretación literal es tan clara y determinante que no se requiere recurrir a otros métodos, ya que la simple literalidad del texto arroja un resultado decisivo.

En este sentido y de conformidad con el significado de posibilidad del verbo modal poder, se concluye que si bien la norma es clara (método literal), bajo el criterio de interpretación

³ Artículo 25 del Código Civil, Sentencia C 820 del 04 de octubre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴ Artículo 26 del Código Civil.

⁵ También denominada como método de interpretación exegético, artículo 27 del Código Civil.

⁶ También identificada como sistemática, artículo 30 del Código Civil.

⁷ Artículo 31 del Código Civil.

⁸ Artículo 32 del Código Civil Colombiano.

⁹ Sentencia C-569 de 2004, Sentencia C-574 de 2011, Sentencia C-461 de 2011, Sentencia C-284 de 2015, Sentencia C-054 de 2016, Sentencia C-250 de 2019.

¹⁰ Este sistema de interpretación se debe realizar en consonancia con el sentido de las palabras, los cuales pueden ser: sentido corriente de las palabras: Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal, (artículo 28 del Código Civil); sentido técnico de las palabras: Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso, (artículo 29 del Código Civil).

jurídica gramatical, lo expresado en el reglamento implica que el listado allí establecido no es taxativo¹¹.

Al respecto, es pertinente mencionar que de conformidad con el numeral 9 del artículo 11 del Decreto Ley 2364 de 2015, es función del Presidente de la Agencia “*definir criterios y parámetros para la participación de organizaciones sociales, comunitarias, y productivas rurales, entre otras, en la estructuración y ejecución de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario rural con enfoque territorial*”, función que debe ser interpretada articuladamente con la señalada en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto Ley referido, en el sentido de que en caso de evidenciarse que la definición de los criterios y parámetros requieren la modificación del reglamento, la dependencia interesada deberá presentarla al Consejo Directivo como órgano competente.

- *¿El objeto social de la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA, la excluye de los beneficiarios PIDAR descritos en el Numeral 4 del Reglamento?*

De acuerdo con lo previsto en el Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial adoptado por la ADR mediante el Acuerdo N° 010 de 2019, existe una ruta para la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos, la cual contempla las siguientes etapas: inscripción del perfil, diagnóstico, estructuración, evaluación y calificación, aprobación y ejecución.

En estos términos, la Presidencia de la Entidad establecerá un cronograma para la recepción de perfiles, estando a cargo de la recepción e inscripción de perfiles la Vicepresidencia de Integración Productiva y las Unidades Técnicas Territoriales¹²; por tanto, una vez presentado el perfil del proyecto, cualquiera sea su tipología, las referidas dependencias revisarán entre otros, el cumplimiento del requisito de “*antecedentes: reúne información general acerca de la Organización, Entidad Territorial o Esquemas Asociativos Territoriales (...)*”¹³, debiendo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción de la información completa, emitir respuesta a la entidad u organización que presentó el proyecto, en la cual se les señalará su continuación o no en la etapa de Diagnóstico.

En la etapa de Diagnóstico, la Vicepresidencia de Integración Productiva o la Unidad Técnica Territorial correspondiente a la zona donde se localiza el perfil, realizará “*un análisis integral*”

¹¹ Este asunto fue tratado a fondo en el concepto con memorando N° 20202100011393 del 14 de abril de 2020 expedido por esta Oficina Jurídica.

¹² De conformidad con lo señalado en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 17 del Decreto Ley 2364 de 2015, las Unidades Técnicas Territoriales están bajo la dirección y coordinación de la Vicepresidencia de Integración Productiva.

¹³ Numeral 7.1. Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de noviembre de 2019.

*de condiciones tanto de las Organizaciones y las Entidades Territoriales que actúen como potenciales beneficiarios (...)*¹⁴.

En este sentido, se señala que no es competencia de esta Oficina determinar si el objeto social de la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA, le permite o no ser beneficiario del PIDAR, ya que como se indicó, dichas situaciones deberán ser analizadas y estudiadas en las etapas pertinentes de la ruta para la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos establecida en el numeral 7 del Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial.

Al respecto es preciso resaltar, frente a la solución de casos concretos, que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

- *¿Cuál es el alcance jurídico interpretativo de la memoria justificativa del Reglamento, frente a la exclusión de las organizaciones de representación de segundo y tercer nivel como beneficiarios directos de PIDAR?*

Las memorias justificativas tienen como finalidad únicamente referir los antecedentes, motivos y razones que sustentan y justifican la necesidad de la expedición del Acto Administrativo, en tal sentido, la Resolución N° 1200 de 2017¹⁵, señala el procedimiento para radicar para análisis y estudio de la Oficina Jurídica los proyectos de actos administrativos, indicando el deber de remitir como soporte la memoria justificativa, previendo en su artículo sexto el contenido de la misma.

Por lo tanto, no es posible aseverar que el documento denominado *memoria justificativa* tenga fuerza vinculante o sirva como instrumento de interpretación de los actos administrativos expedidos. De esta manera, la memoria justificativa objeto de análisis corresponde a la intención de la Presidente de proponer al Consejo Directivo de la Agencia el reglamento¹⁶, quien a través de las mesas técnicas y en ejercicio de las discusiones propias de dicho órgano colegiado, aprobó un documento que puede contener disposiciones diferentes a las desarrolladas en el presentado por la presidente de la ADR.

¹⁴ Numeral 7.2. Reglamento para Estructuración, Aprobación y Ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial de noviembre de 2019.

¹⁵ Resolución 1200 del 17 de junio de 2017 “por la cual se implementa el Decreto 270 de 2017 “Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación”, y se reglamentan los plazos para la publicación de los mismos”.

¹⁶ Artículos 9 y 11 del Decreto Ley 2364 de 2015.

Así las cosas, en general las memorias justificativas tienen únicamente el alcance señalado y no hacen parte integral de los actos administrativos expedidos por la entidad, por tanto se reitera, que cuando la dependencia interesada evidencie la existencia de vacíos o aspectos que requieran reglamentación, deberá acudir para tal fin al órgano competente de acuerdo con lo previsto en el Decreto Ley 2364 de 2015.

El presente concepto se emite en ejercicio de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Abogada Oficina Jurídica *Catthe*
Revisó y aprobó: Nhazly Marcela Correa Bustos, Abogada Oficina Jurídica *(MC)*