



03 MAY 2017
20173000612.
Fol. 3

2100

Bogotá, D.C.

MEMORANDO

PARA: Dra. PAULA VINCHERY DURÁN
Jefe Oficina de Planeación

DE: Dra. MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Mapa de procesos, alcance conceptos Oficina Jurídica – Respuesta
Memorando No. 20173000603 del 2 de mayo de 2017.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud del asunto, respecto de la necesidad de modificar el Mapa de Procesos de la Agencia de Desarrollo Rural, contenida en el Plan Estratégico 2017-2018, adoptado por la Entidad, de conformidad con lo señalado en el concepto rendido por esta Oficina Jurídica a solicitud de la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia, respecto del ámbito de aplicación del Acuerdo No. 007 del 28 de septiembre de 2016, nos permitimos manifestar lo siguiente:

- I. **Objeto del concepto rendido a la Vicepresidencia de Integración Productiva respecto del ámbito de aplicación del Acuerdo No. 007 de 2016 (Rad. 20173000383 del 03 de abril de 2017)**

Con el fin de atender la consulta antes mencionada, resulta pertinente indicar que el concepto rendido por esta Oficina Jurídica, mediante Radicado No. 20173000383 del 03 de abril de 2017, tenía por objeto absolver una consulta elevada por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural, respecto de dos aspectos específicos: i) 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 ii) 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, tal y como en su momento se le aclaró en el correo electrónico de fecha 3 de abril de 2017.

Al respecto, es oportuno traer a colación las conclusiones del mencionado concepto, para efectos de dar claridad sobre el contenido del mismo, así:

- 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 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.*
- vi) *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”.

Dicho lo anterior, resulta claro que dentro del mencionado concepto no se realizó ninguna mención relacionada directa o indirectamente con el contenido del Plan Estratégico 2017-2018 adoptado por el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural o con el Mapa de Procesos de la Entidad, formulado dentro de dicho instrumento.

Por consiguiente, no es de recibo que se pretenda dar un alcance al concepto en mención, diferente al objeto de la consulta allí resuelta.

II. **Naturaleza y alcance de los conceptos expedidos por la Oficina Jurídica.**

Por otra parte, es necesario señalar que de acuerdo con lo señalado por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica no son de obligatorio cumplimiento. En efecto, la norma en comento, señala lo siguiente:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. 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.”

En el mismo sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado, Corporación que se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella.

De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin

que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra (...)¹”

Dicho esto, se hace evidente que las consideraciones y conclusiones contenidas en los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, no constituyen una fuente de obligatorio cumplimiento para quien lo solicita, sino que se constituyen en elementos orientativos de carácter estrictamente jurídico, los cuales pueden ser acogidos o no.

III. Sobre la solicitud de una guía para la modificación del Mapa de Procesos de la Agencia de Desarrollo Rural.

Por lo anterior y en cuanto a su solicitud relacionada con el establecimiento de una guía para la definición de los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, en materia de adecuación de tierras y asistencia técnica, corresponde manifestar que de conformidad con lo señalado en los numerales 2 y 3 del artículo 13 del Decreto-Ley 2364 de 2015², la función de definir tales instrumentos corresponde a la Oficina de Planeación, en atención al carácter eminentemente técnico de los mismos.

Sin embargo y con el fin de dar claridad sobre el particular, es necesario recordar que la Agencia de Desarrollo Rural tiene la calidad de organismo ejecutor de la Política Pública de Adecuación de Tierras, lo que implica el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 41 de 1993.

Por otro lado, es necesario manifestar que la Ley 607 de 2000, no impone a la Agencia de Desarrollo Rural ninguna obligación relacionada con el servicio público de asistencia técnica directa rural, toda vez que sólo asigna competencias a los municipios y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

No obstante, la Ley 1753 de 2015, estableció en su artículo 100 la obligación de establecer mecanismos de intervención integral en territorios rurales, en los que la

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de abril de 2010. C.P.: Rafael Ostau de Lafont Planeta. Rad. 11001-03-24-000-2007-00050-01.

² Artículo 13°. Oficina de Planeación. Son funciones de la Oficina de Planeación las siguientes:
(...)

2. Asesorar al Presidente de la Agencia y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad.

3. Definir directrices, metodologías, instrumentos y cronogramas para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de la Agencia de Desarrollo Rural.

(...)

asistencia técnica integral se constituye en uno de los elementos mínimos que han de incluir tales intervenciones. Tan es así, que en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, mediante el literal b) del Artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se expidió el Decreto-Ley 2364 de 2015, mediante el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, incluyendo en su estructura orgánica la Dirección de Asistencia Técnica, dentro de cuyas funciones se incluye la siguiente:

“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”.

Como se advierte de lo anterior, las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural relacionadas con actividades de adecuación de tierras y asistencia técnica integral tienen un origen legal y no obedecen a una simple interpretación jurídica.

En este orden de ideas, las áreas competentes deberán analizar si desde el punto de vista técnico y no jurídico, se requiere la modificación del Mapa de Procesos incluido en el Plan Estratégico 2017-2018 adoptado por la Agencia de Desarrollo Rural.

Atentamente,



MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Wilmar David Chaves Ramos. Contratista Oficina Jurídica.

