



2100

OCT 2017
20173003034
F-3

Bogotá, D.C.

Doctor
CARLOS EDUARDO GECHEM SARMIENTO
Presidente
Agencia de Desarrollo Rural
Ciudad

Asunto: Concepto Jurídico.

Respetado Dr. Gechem,

De manera atenta me permito emitir concepto jurídico, frente a la obligación que le asiste a la Agencia de Desarrollo Rural respecto del manejo de los recursos públicos en el marco de la confinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Rural Agropecuario con Enfoque Territorial y la acreditación de la calidad de beneficiario de los mismos, en los siguientes términos:

El artículo 2 de la Constitución Política, señala que son fines esenciales del Estado el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por su parte, el artículo 64 de la Constitución Política, consagra que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

El artículo 209 de la Constitución Política, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "**Todos por un nuevo país**" establecieron la necesidad de adecuar la institucionalidad del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para asegurar la ejecución más eficiente de sus recursos

Página 1
27/10/17
[Handwritten signature]

y mejorar su capacidad de intervención en el territorio, permitiendo el desarrollo de los pobladores y productores rurales.

Que en consecuencia, mediante Decreto Ley 2364 de 2015, 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 creó la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, 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 rurales y la competitividad del país (resaltado fuera del texto).

Que teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con lo establecido en los numerales 4; 5; 6; 7; y 8 del artículo 9 del Decreto Ley al que se ha venido haciendo referencia, el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, expidió el Acuerdo No. 007 de 2016, mediante el cual se adoptó el Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian.

Con fundamento, en lo señalado en el Acuerdo al que se ha venido haciendo referencia, la Vicepresidencia de Integración Productiva, definió el Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, incluyendo el enfoque diferencial con el objetivo de definir la ruta para estructuración de los mismos, el cual aplica desde la caracterización del territorio, de los beneficiarios y predios, el diagnóstico, el alistamiento y la formulación del proyecto, hasta su radicación para evaluación en la Vicepresidencia de Proyectos.

En el mencionado Procedimiento, así como en el Reglamento al que hemos venido haciendo referencia, se definieron como beneficiarios directos de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial objeto de cofinanciación, los productores rurales nacionales (agricultores, pescadores, campesinos, grupos étnicos, familias, mujeres, jóvenes rurales, población víctima, entre otros), que cumplan los requisitos establecidos para el efecto.

Que tanto en el Acuerdo No. 007 de 2016¹, en el Reglamento², así como en el Procedimiento anteriormente mencionado, se establecieron los requisitos para el acceso a la cofinanciación, en los siguientes términos:

Podrán acceder al programa de cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial,

¹ Artículo 11. Requisitos para el acceso a la cofinanciación.

² Numeral 7. Página 18 Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian.

nacionales y de iniciativa territorial y/o asociativa, productores rurales organizados en formas asociativas cuyos proyectos cumplan con los requisitos: (i) técnicos; (ii) ambientales; (iii) financieros; y (iv) jurídicos.

Al respecto, es oportuno señalar que en el Procedimiento para la Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, se establece la forma como se deben acreditar cada uno de los requisitos anteriormente mencionados, habida cuenta que en cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, le corresponde a la Agencia de Desarrollo Rural, definir la forma en que los beneficiarios accederán a la cofinanciación de los Proyectos Integrales a los que ha venido haciendo referencia, los cuales implican la asignación de recursos públicos.

Que en lo que tiene que ver con recursos públicos, vale la pena traer a colación la posición del Consejo de Estado³, frente al manejo y administración de los mismos, en los siguientes términos: "El derecho colectivo al patrimonio público alude no sólo a la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado". En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien "porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público". Asimismo, "el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial".

Teniendo en cuenta lo expuesto, no cabe duda que la Agencia de Desarrollo Rural, está obligada al manejo y administración de los recursos públicos, en los términos señalados por el Consejo de Estado, mediante la definición de una serie de requisitos para acceder a la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuarios y Rural con Enfoque Territorial, y en el mismo sentido, mediante la definición de la forma de acreditar cada uno de los requisitos señalados para tal efecto, dentro de los cuales se encuentra aportar la cédula de ciudadanía.

En el caso específico de la cédula de ciudadanía, como requisito para acreditar la calidad de beneficiario de la oferta institucional de la Agencia de Desarrollo Rural, de conformidad con el Anexo-Relación Documentos Acreditación en el numeral 2.6.4.1 del Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los Recursos que los Cofinancian, vale la pena señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, define la cédula como el único documento idóneo para identificarse, asignándole tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas,

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 8 de junio de 2011. Radicado No. 25000-23-26-000-2005-01330. Acción Popular.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-308 de 2012. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Sala Quinta de Revisión.

permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

En cuanto a la capacidad para contraer obligaciones y adquirir derechos, en Sentencia C-983 de 2002, la Corte Constitucional⁵, señaló que conforme con el artículo 1502 del Código Civil, esta puede ser de goce o de ejercicio, en razón a la primera expuso que consistía "en la aptitud general que tiene toda persona natural o jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones, y es, sin duda alguna, el atributo esencial de la personalidad jurídica". Y la segunda, esto es, la de ejercicio o legal que "consiste en la habilidad que la ley le reconoce a aquélla para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra. Implica, entonces, el poder realizar negocios jurídicos e intervenir en el comercio jurídico, sin que para ello requiera acudir a otro". (...)

En este sentido, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito, y en consecuencia es a todas luces necesario para la Agencia de Desarrollo Rural, identificar quienes serán objeto de su oferta institucional en los términos del Acuerdo No. 007 de 2016, el Reglamento y el Procedimiento al que se ha venido haciendo referencia, en el presente documento, en el entendido que como se expuso con antelación al involucrar recursos públicos, la Administración está obligada a identificar a quienes le serán otorgados, en este caso en particular, a través de la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque Territorial.

En efecto, la Ley 39 de 1961, estableció como único documento de identificación, para todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales, la cédula de ciudadanía, siendo necesario aclarar que las actuaciones que se surten ante la Agencia de Desarrollo Rural, para acceder a la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, son de carácter administrativo y en tal sentido, la Entidad está en la obligación de exigir la acreditación de la calidad de beneficiario, a través de la cédula de ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la exigencia de la presentación del documento de identidad, pretende que se garantice la transparencia en el manejo y asignación de los recursos públicos, previniendo que se produzcan inconvenientes al beneficiar injustificadamente a determinadas personas que en realidad no son los titulares de dicho derecho, considerando que la cédula de ciudadanía tiene el alcance de prueba de identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular, reiteramos, en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal

⁵ Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Noviembre 13 de 2002. Expediente D-4141.

calidad. Igualmente, se considera un instrumento que brinda seguridad, tanto a la Entidad Pública como al ciudadano, reduciendo las probabilidades de ser suplantado.

En este punto, es importante señalar que con fundamento en el principio de igualdad, no se deben instaurar excepciones o privilegios que se exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias y que al respecto la acreditación para ser beneficiario de los proyectos a los que hemos venido haciendo referencia, entre otros, se hace mediante la cédula de ciudadanía.

Que sobre el particular, vale la pena señalar que conforme al Concepto OFI17-16192-DAI-2200, emitido por el Director Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, no existe norma que exima, a los miembros de la comunidades indígenas, de la presentación de la cédula de ciudadanía para identificarse, en el entendido que la jurisprudencia, ha señalado que el límite a la autonomía de los pueblos indígenas es la Constitución y este documento permite que la persona tenga la garantía de la personalidad jurídica.

No obstante lo expuesto, es importante señalar que la Agencia de Desarrollo Rural, consciente de la necesidad de establecer requisitos atendiendo las particularidades de los grupos étnicos, y la especial protección Constitucional a la que tienen derecho, ha flexibilizado los requisitos, de los mencionados grupos, tal y como se observa en los siguientes apartes Reglamento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural: 1.1. Requisitos Técnicos: Literal e); 1.4, Requisitos Jurídicos: Literal a); 1.5. Requisitos Habilitantes: Literales a); c); d) y e).

Con fundamento en lo expuesto en el presente documento, se concluye que el contenido del Acuerdo No. 007 de 2016, mediante el cual se adoptó el Reglamento para la aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y la Adjudicación de los recursos que los cofinancian y del Procedimiento de Estructuración de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, recogen los lineamientos jurisprudenciales en materia de manejo de recursos públicos y acreditación de la calidad de beneficiario.

El presente concepto se emite en desarrollo 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 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

MARCELA MORALES CALDERÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Lizbeth Adriana Camargo – Abogada Oficina Jurídica

