

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., miércoles, 28 de agosto de 2019



Al responder cite este Nro.  
20192100033283

PARA: Lina Rocío Barbosa Dueñas, Jefe de la Oficina de Comunicaciones

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto – Radicado No. 20192300029313

En atención a la consulta realizada en relación con el mecanismo de aprobación del Plan Estratégico de Comunicaciones, esta Oficina previo a absolver las inquietudes planteadas, procede a realizar las siguientes precisiones:

**1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS**

Es pertinente señalar 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.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

Así las cosas, en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes respecto a los procesos y procedimientos de la Agencia se deben aclarar agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo al funcionario competente o a quien deba tomar la decisión.

En atención a lo anteriormente señalado, de manera comedida le informo que en el desarrollo de un concepto jurídico no es procedente emitir juicios de valor, atribuir responsabilidades, asignar competencias, resolver situaciones particulares, así como fijar lineamientos que deben emitirse al interior de la Agencia en desarrollo de las funciones propias de cada dependencia, por tanto, en el evento que esta Oficina tomara una decisión en esta vía, en un caso que no le compete, implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.



En consecuencia, las inquietudes planteadas en el memorando del asunto se abordarán en forma general para su análisis jurídico.

## 2. ESTUDIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural mediante el Acuerdo No. 008 de 2017,<sup>1</sup> aprobó la Estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Entidad, este Acuerdo fue proyectado por la Jefe de la Oficina de Comunicaciones y contó con el visto bueno de la Oficina Jurídica; de lo señalado se evidencia que el acto administrativo mencionado no fue emitido por la Oficina Jurídica tal como se afirma en la solicitud de concepto, pues mal haría esta Oficina al realizar actuaciones por fuera de las funciones asignadas en el Decreto Ley 2364 de 2015.

En lo que respecta a la función asignada a la Oficina Jurídica, en relación con el estudio de los proyectos de los actos administrativos necesarios para la gestión de la Entidad,<sup>2</sup> cada una de las dependencias que genere dicha necesidad, deberá al radicar el proyecto de acto administrativo a esta Oficina, dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución 1200 de 2017<sup>3</sup>.

## 3. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN INTERNA Y EXTERNA

De acuerdo con lo indicado en el artículo 3 del Decreto Ley 2364 de 2015, la Agencia tiene por objeto *“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 rurales y la competitividad del país”*.

Dentro de las funciones de la Entidad establecidas en el Decreto Ley mencionado, se encuentra la de elaborar el Plan Estratégico Institucional de la Agencia y también la Estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia, documentos que son aprobados por diferentes órganos al interior de la ADR.

Por lo indicado, no existe tal como se señala en el escrito de solicitud de concepto, dentro del Decreto de creación de la Agencia, un documento denominado *“plan estratégico de comunicaciones”*.

El Plan Estratégico Institucional de la Agencia es el documento que contiene las políticas internas, prioridades y modelos de gestión de la operación de la Entidad. La Presidente tiene la función de proponerlo al Consejo Directivo de la Agencia<sup>4</sup>, quien decide sobre su

<sup>1</sup> Acuerdo 008 del 08 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Numeral 7, artículo 12, Decreto Ley 2364 de 2015.

<sup>3</sup> Resolución 1200 del 14 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”*.

<sup>4</sup> Numeral 4, artículo 11, Decreto Ley 2364 de 2015.



aprobación<sup>5</sup>, siendo la Oficina de Comunicaciones de acuerdo con las funciones asignadas, la encargada de ejecutarlo<sup>6</sup>.

Ahora bien, la Oficina de Comunicaciones de conformidad con lo indicado en el numeral 2 del artículo 14 del Decreto Ley 2364 de 2015, tiene como función la de preparar la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia, bajo estándares de veracidad, objetividad y oportunidad, para aprobación del Consejo Directivo, sin embargo, el numeral 19 del artículo 11 del Decreto Ley citado, le confiere directamente al Presidente de la Entidad la función de “*aprobar la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia*”.

#### **4. ANTINOMIAS ENTRE DISPOSICIONES JURÍDICAS**

La esencia del ordenamiento jurídico consiste en concebir el mismo como un todo armónico, lo cual determina, de acuerdo con el método de interpretación sistemático, que serán válidas las normas emanadas por las fuentes autorizadas, siempre que sean compatibles con las demás que componen el sistema<sup>7</sup>.

En este sentido, es necesario señalar que en el sistema jurídico existen situaciones en las cuales dos normas que regulan la misma materia y tienen aplicación en el mismo tiempo, lugar y frente a las mismas personas, son incompatibles y contradictorias entre sí, realidad denominada antinomia<sup>8</sup>.

En relación con las antinomias presentes en el ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional para resolverlas acude a criterios tradicionales, dentro de los cuales se encuentran: el criterio cronológico que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior; el criterio jerárquico, según el cual, la norma superior prevalece sobre la inferior y el criterio de especialidad que señala que la norma especial prevalece sobre la general.

De esta manera, la materialización de los criterios mencionados, tiene como fin dar aplicación al “*principio de armonización*”, según el cual cada una de las normas que hacen parte del sistema jurídico deben ser interpretadas como una unidad y tener concordancia una con la otra<sup>9</sup>.

En el caso bajo estudio, el Decreto Ley 2364 de 2015 como antes se indicó, señala lo siguiente:

*Artículo 11 “Funciones del Presidente. Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes: (...) 19. Aprobar la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia”.*

<sup>5</sup> Numeral 2, artículo 9, Decreto Ley 2364 de 2015.

<sup>6</sup> Numeral 7, artículo 14, Decreto Ley 2364 de 2015.

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1994, pág. 183, citado en: Sentencia C 1287 de 2011, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> Sentencia C 1287 de 2011, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia C 876 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis; Sentencia C 986 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>9</sup> Sentencia C 444 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Artículo 14 “Oficina de Comunicaciones. Son funciones de la Oficina de Comunicaciones las siguientes: (...) 2. Preparar para aprobación del Consejo Directivo, la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultado de la Agencia (...)”.

Artículo 9 “Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes: (...) 20. Las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento”.

Teniendo en cuenta la normativa citada y dando aplicación al criterio de especialidad, es preciso reconocer la prevalencia de la norma que de **manera particular y específica regule una situación, supuesto o materia**, sobre las disposiciones que ostenten carácter general<sup>10</sup>.

## 5. COMPETENCIA

El término competencia se define como la capacidad que tiene la autoridad administrativa para conocer e intervenir en un determinado asunto<sup>11</sup>.

El concepto mencionado tiene como fundamento el principio de legalidad, el cual hace parte de los predicados ineludibles del Estado Constitucional y sustenta la premisa del artículo 121 de la Constitución Política, según la cual “*los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables*”<sup>12</sup>.

Así las cosas, la determinación de la competencia en lo que al concepto de instancias se refiere, se realiza mediante el factor funcional, que atribuye a diferentes dependencias el conocimiento de los asuntos, partiendo de la base esencial de que existen diversos grados jerárquicos dentro de la organización interna de las entidades.

En definitiva, dada la estructura de la Entidad, no es posible predicar un conflicto de competencia entre dependencias jerárquicamente organizadas; no obstante, considérese pertinente tener en cuenta lo señalado frente al criterio de especialidad de las normas jurídicas.

Finalmente, es pertinente resaltar que una vez analizadas las funciones asignadas en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, esta Oficina no tiene competencia para establecer el mecanismo de aprobación de la estrategia de comunicación interna y externa de las funciones y resultados de la gestión de la Agencia, motivo por el cual no es procedente afirmar que esta Dependencia haya emitido el Acuerdo No. 008 de 2017, en tanto que los acuerdos son aprobados por el Consejo Directivo, adicionalmente, se indica que cuando se

<sup>10</sup> Sentencia C 451 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>11</sup> Sentencia CSJ, Sala de Casación Penal, Proceso No. 32507 del 07 de octubre de 2009, M.P. José Leonidas Bustos Martínez; Sentencia T 308 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia C 537 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia CSJ, Sala de Casación Penal, Radicación No. 48851 del 12 de octubre de 2016, M.P. José Francisco Acuña Vizcaya; entre otras.

<sup>12</sup> Sentencia C 893 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

requiera del estudio y la revisión de un proyecto de acto administrativo por parte de esta Oficina, se deberá dar cabal cumplimiento a lo establecido en la Resolución 1200 de 2017.

El presente concepto se emite en ejercicio de la función prevista en el 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,



**DIEGO E. TIUZO GARCÍA**

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica  
Revisó: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica

