

Bogotá, julio 17 de 2023.

Respetuoso saludo:

En atención al requerimiento allegado a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR el 27 de junio de 2023, en donde el despacho del Viceministro de Desarrollo Rural adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, envía un documento suscrito por un anónimo en cuyo contenido registró lo siguiente:

“La Agencia de Desarrollo Rural ADR pese a contar con personal de planta, contrató para la vigencia 2023 Líderes para las Direcciones establecidas en el nivel central de la entidad, presuntamente inobservando lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que dispone en el numeral tercero del artículo 32, lo siguiente ... 3. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En cuanto a los coordinadores o jefes de un grupo de trabajo, el artículo 15 del Decreto 473 de 2022 establece el reconocimiento por coordinación a los empleados públicos, de ninguna manera a contratistas. Tómese como evidencia el objeto de los contratos 382023, 672023, 942023, 1132023, 1632023, 24

PD: Anexo Archivo

Concepto_007601_de_2021_Departamento_Administrativo_de_la_Función_Pública, Contratación-ADR-enero-2023, Resolucion-No-111-de-2023, Resolucion-No-198-de-2023”

Antes de proceder a efectuar las precisiones que amerita la situación expuesta por el peticionario, se hace imperativo mencionar el componente normativo y competencial que vincula y gobierna la gestión de la Agencia de Desarrollo Rural:

Conforme lo anterior, es clave indicar que la **ADR** es una entidad del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuyo objeto 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 rurales y la competitividad del país.

En aras de cumplir con los objetivos legalmente asignados a la Entidad, y dada la dificultad de atender todas las tareas fijadas por la ley con el personal de planta asignado, se hizo indispensable la contratación de profesionales a través de contratos de prestación de servicios. Es decir, la determinación institucional de contar con este personal no resulta caprichosa ni injustificada, por el contrario, la misma obedece a la imperativa necesidad de cumplir con los propósitos y objetivos institucionales.

No sobra mencionar, que respecto del contrato de prestación de servicios el Consejo de Estado, en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación No 951 de febrero 7 de 1997, con la ponencia del doctor Javier Henao Hidrón, señaló:

“Así, los contratos de prestación de servicios están diseñados exclusivamente como instrumento especial de colaboración para el cumplimiento de actividades transitorias, de carácter técnico o científico, relacionadas con la administración y, por ende, no están previstos para ejercer mediante ellos funciones ordinarias de naturaleza pública ni para sustituir la planta de personal.”

“De manera que, para ejercicio de funciones de carácter permanente, el vínculo laboral con el Estado es de derecho público (relación legal reglamentaria) o surge del contrato de trabajo; la primera forma es la utilizada para vincular a los empleados o funcionarios, y la segunda a los trabajadores oficiales. El campo de acción que queda para el ejercicio de las actividades de carácter transitorio “que no pueden realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” es el propio del contrato de prestación de servicios”. Subrayado fuera de texto.

Por manera, que el contrato de prestación de servicios es una de las formas en la que los particulares pueden contribuir a la satisfacción de las necesidades especiales de la Administración que no pueden estar provistas en la planta de personal.

Igualmente, la Corte Constitucional mediante sentencia C-614 de 2009 del 2 de septiembre de 2009, expresó:

“... El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”.

b. *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas. Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios. subrayado fuera de texto*

c. *La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en

aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo (...)”

Alto Tribunal pone de manifiesto que, cuando las actividades de la administración pública no puedan realizarse con el personal de planta existente, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios, entendiendo que, dentro de la planta de personal de la ADR no se crearon los cargos de Directores para todas las direcciones de la entidad, tal es el caso de la dirección de Asistencia Técnica, la Dirección de Acceso a Activos Productivos, la Dirección de Calificación y Financiación y la Dirección de Seguimiento y Control entre otras, por lo que, es deber de la Entidad procurar que esas Direcciones cumplan con las funciones que se listan en el Decreto 2364 de 2015, mediante la contratación de profesionales que colaboren con la consecución de los mencionados objetivos.

Hasta este punto, es fundamental subrayar que la finalidad de los contratos de prestación de servicios profesionales a que hace mención el peticionario anónimo **no fue asignar al contratista una función del nivel directivo, ni nombrarlo o atribuirle funciones de director.** Por el contrario, lo buscado por la Entidad fue aprovechar la experiencia del profesional para que pudiera liderar, mas no dirigir, las actividades que permitieran el cumplimiento del objeto misional.

Aterrizando la presente explicación a la situación actual de la ADR, es plausible mencionar que la determinación que en su momento se adoptó, se compadece además con lo previsto en el artículo 35 del decreto ley 2364 de 2015, la cual se expidió por el Gobierno Nacional en consonancia con las facultades previstas en el artículo 189 de la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998. De esta forma, se adoptó la planta de personal para el funcionamiento de la ADR, a través del Decreto 418 del 7 de marzo de 2016, creando 114 empleos de carácter permanente distribuidas de la siguiente manera:

Planta actual ADR

N° Cargos	Denominación del Cargo	Código	Grado
Despacho de la Presidencia			
1 (Uno)	Presidente de Agencia	E1	05
2 (Dos)	Técnico Asistencial	O1	12
Planta global			
3 (Tres)	Vicepresidente de Agencia	E2	04
1 (Uno)	Secretario General de Agencia	E6	04
13 (Trece)	Director Técnico de Agencia	E4	01

Dirección: Calle 43 # 57 – 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de atención

PBX +57 (601) 748 22 27 Ext. 5400 – 5402

F-DOC-011 V5

| P á g i n a | 4

www.adr.gov.co

Twitter: @ADR_Colombia

atencionalciudadano@adr.gov.co

3 (Tres)	Jefe de Oficina de Agencia	G1	06
2 (Dos)	Jefe de Oficina de Agencia	G1	05
1 (Uno)	Gestor	T1	17
1 (Uno)	Gestor	T1	15
8 (Ocho)	Gestor	T1	13
1(Uno)	Gestor	T1	12
12 (Doce)	Gestor	T1	11
2 (Dos)	Gestor	T1	10
13 (Trece)	Gestor	T1	09
3 (Tres)	Gestor	T1	08
18 (Dieciocho)	Analista	T2	06
1 (Uno)	Analista	T2	05
29 (Veintinueve)	Técnico Asistencial	O1	12

Fuente: Dirección de Talento Humano – ADR.

Los cargos antes mencionados fueron distribuidos por el presidente de la Agencia mediante resolución 002 de 2016, así:

Distribución de cargos de la planta actual o permanente

Dependencia	Directivo	Asesor	Profesional	Técnico	Total
Presidencia	1			2	3
Oficina Jurídica		1	4	1	6
Oficina de Planeación		1	3	1	5
Oficina de Comunicaciones		1	3		4
Oficina de Tecnologías de la Información		1	1	1	3
Oficina de Control Interno		1	2	1	4
Vicepresidencia de Integración Productiva	1				1
Dirección de Asistencia Técnica			1	1	2
Dirección de Acceso a Activos Productivos			1	1	2
Dirección de Adecuación de Tierras			1	1	2
Dirección de Comercialización			1	1	2
Unidades Técnicas Territoriales Tipo A	10		7	10	27
Unidades Técnicas Territoriales Tipo B	2		2	4	8
Unidades Técnicas Territoriales Tipo C	1		1	1	3
Vicepresidencia de Proyectos	1				1
Dirección de Calificación y Financiación			6		6
Dirección de Seguimiento y Control			2	1	2
Dirección de Participación y Asociatividad			2		3
Vicepresidencia de Gestión Contractual	1		3		4
Secretaría General	1		3	1	5
Dirección Administrativa y Financiera			13	3	16
Dirección de Talento Humano			4	1	5
Total	18	5	60	31	114

Fuente: Dirección de Talento Humano - ADR

Como se puede inferir de lo expuesto en la parte inicial de esta comunicación, la planta de personal permanente resultó insuficiente para atender la misionalidad de

la Agencia y fue así como, la entidad debió acudir a la creación de una planta temporal.

Lo anterior derivó en que mediante el Decreto 1839 de 2016 se crearan 336 empleos de carácter temporal en la ADR con cargo de los siguientes proyectos de inversión con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018:

- Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional – Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT.
- Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión institucional a nivel nacional.
- Implementación del sistema de información de desarrollo rural a nivel nacional.

Distribución de cargos de la planta temporal

Denominación	Código	Grado	No. de Empleos
Experto	G3	07	10
Gestor	T1	17	2
Gestor	T1	13	95
Gestor	T1	12	3
Gestor	T1	11	128
Gestor	T1	10	7
Gestor	T1	08	4
Gestor	T1	07	1
Analista	T2	06	9
Técnico Asistencial	O1	12	77

Fuente: Dirección de Talento Humano - ADR

La provisión de la planta de personal temporal se realizó cumpliendo lo establecido en la Sentencia C - 288 de 2014 de la Corte Constitucional:

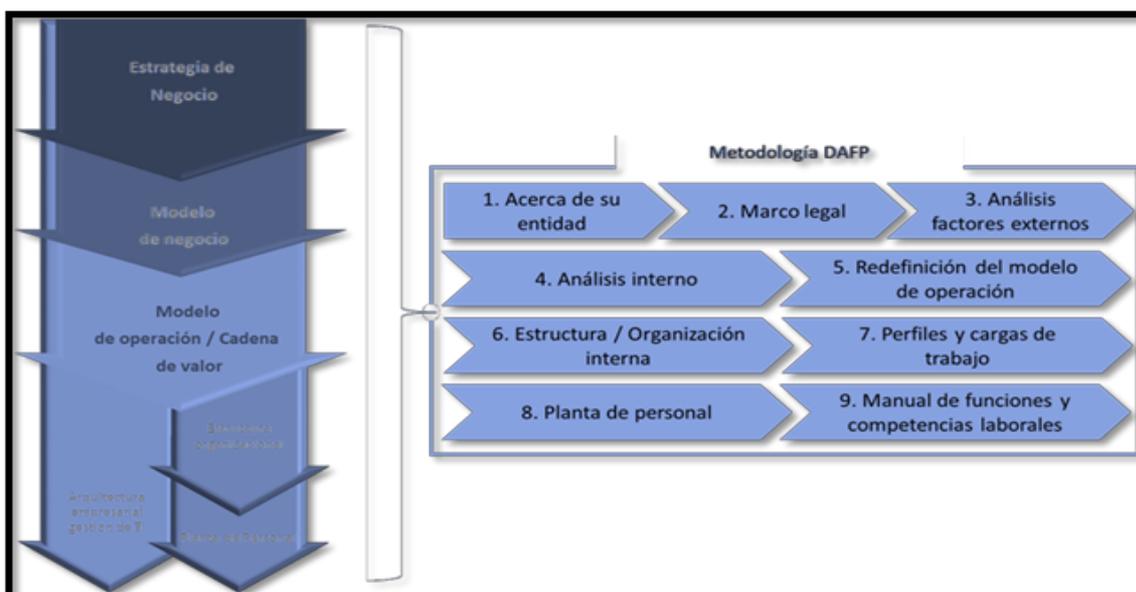
- Solicitud de listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer los 336 empleos. Solamente fue provisto un (1) empleo denominado Gestor Código T1 Grado 10 adscrito a la oficina de Tecnologías de la Información.
- Análisis de las historias laborales de los servidores de carrera administrativa y se nombraron en encargo a doce (12) servidores de carrera administrativa que cumplían los requisitos establecidos en el Manual de Funciones y Competencias Laborales - Resolución No. 403 de 2016.

- Ofertar los restantes empleos a través de un concurso de libre concurrencia a través de la publicación de una convocatoria en la página web de la entidad.
- Los concursos que fueron declarados desiertos se volvieron a ofertar.

Mediante el Decreto No. 2459 de 2018 se prorrogó la vigencia de los empleos de la planta temporal de la Agencia de Desarrollo Rural, creados mediante el Decreto 1839 del 15 de noviembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, por lo que desde la vigencia 2020, la Entidad ha tenido que acudir a los contratos de prestación de servicios para continuar atendiendo su misionalidad.

No obstante, la agencia desde el segundo semestre del año 2018 inicia un nuevo proyecto de rediseño institucional, el cual entre otros aspectos pretende ampliar la planta de personal considerando el enfoque metodológico descrito en la ilustración 1, en armonía con la Guía para el Rediseño Institucional de Entidades Públicas del orden nacional, expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública:

Ilustración 1 Enfoque metodológico empleado en el rediseño institucional.



Fuente: Adaptación ADR – 2019.

Los avances del proyecto de rediseño institucional fueron coordinados mediante mesas técnicas de trabajo lideradas por la Secretaría General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a las cuales asistieron representantes de la Presidencia de la República, la Agencia de Desarrollo Rural y el propio Departamento Administrativo de la Función Pública y presentadas para autorización

del Consejo Directivo de la ADR antes de iniciar el trámite de aprobación por parte de las entidades competentes.

Todo lo explicado denota, que la entidad tiene serias necesidades de personal, por lo tanto, ha encaminado sus esfuerzos ante las instancias pertinentes para ampliar su planta de personal. En este escenario, y con el fin de cumplir con la misionalidad encomendada se torna imprescindible acudir a la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, con total observancia de la normatividad contractual, desvirtuando así la afirmación del peticionario anónimo: *“La Agencia de Desarrollo Rural ADR pese a contar con personal de planta, contrató para la vigencia 2023 Líderes para las Direcciones establecidas en el nivel central de la entidad, presuntamente inobservando lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que dispone en el numeral tercero del artículo 32, lo siguiente ... 3. Contrato de prestación de servicios.”*

Sobre la norma en comento, citada por el peticionario se hace forzoso acotar lo siguiente:

El Artículo 3º de la Ley 80 de 1993, dispone:

“DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”. (artículo 3 ley 80 de 1993)
Subrayado fuera de texto

La disposición en referencia permite señalar que la ADR ha desplegado su gestión contractual a tono con los requisitos legales y de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia. Ilustra lo anterior, el concepto 007601 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, donde respecto de los Grupos Internos de Trabajo, y al Decreto 2489 de 2006, se aclara que la ADR, NO ha contemplado sus direcciones como una organización de nivel intermedio, en los términos de la norma invocada.

Plantea el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 lo siguiente:

“Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo”. (negrillas propias)

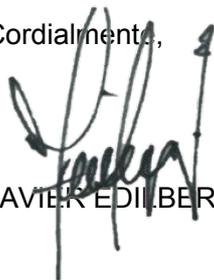
Se insiste, a partir de la norma mencionada se debe destacar que estos grupos se crean, ya sea con carácter permanente o transitorio (con unos fines específicos), sin que con esta función del representante legal se pueda alterar la planta de personal, o la estructura orgánica de la Entidad.

En este orden de ideas, las Direcciones de la ADR, están contempladas en el Decreto 2364 de 2015, como parte de la Vicepresidencia de Integración Productiva, la Vicepresidencia de Proyectos y la Secretaría General; no se trata entonces, de unos Grupos Internos de Trabajo que haya creado el representante legal de la Entidad, sino de una parte invariable de la estructura orgánica de la ADR, contenida en su decreto de creación.

Así las cosas, asignarles a dichas Direcciones, una denominación y esencia que no corresponde puede llevar a equívocos como el que pretende advertir el peticionario anónimo. De este modo, todas las referencias al Decreto 2489 de 2006 y el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 no pueden sustentar una presunta anomalía que se atribuya a la Entidad.

En consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-951 de 2014 que propende porque en casos como este se respete y satisfaga el Principio de Publicidad, se dispondrá el envío de una comunicación al área encargada, en la que se adjunte la presente respuesta a fin de que sea publicada en la página web de la entidad y de esta manera posibilitar que el interesado y la comunidad en general tengan conocimiento de la misma.

Cordialmente,



JAVIER EDILBERTO FERNANDEZ NOPE

Elaboró: Wilson Giovanni Galindo González – Vicepresidencia de Gestión Contractual 
Wilson Jose Gomez Higuera - Vicepresidencia de Gestión Contractual 
Revisó: Ilvar Alexis Torres Poveda – Vicepresidencia de Gestión Contractual 

Dirección: Calle 43 # 57 – 41 CAN Bogotá, Colombia
Línea de atención

PBX +57 (601) 748 22 27 Ext. 5400 – 5402

F-DOC-011 V5

| P á g i n a | 9

www.adr.gov.co

Twitter: @ADR_Colombia

atencionalciudadano@adr.gov.co