

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C., martes, 04 de marzo de 2025

****RAD_S****

Al responder cite este Nro.
20252100018583

PARA: TATIANA MARGARITA MONTES LÓPEZ- Vicepresidente de Proyectos

DE: AMANDA LUCIA CAMARGO JIMÉNEZ – Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto jurídico radicada bajo el memorando número 20244000103693.

Respetada Doctora,

Doy respuesta a la solicitud de concepto radicada en esta oficina mediante el memorando número 20244000103693 de 16 de diciembre de 2024, por medio del cual la Vicepresidencia de Proyectos (E) plantea lo siguiente:

I. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

...”En virtud de la Resolución No. 076 del 25 de febrero del 2022 (adjunta), la Presidencia de la Agencia de Desarrollo Rural, en ejercicio de la función del numeral 21 del artículo 11 del Decreto 2364 de 2015, “Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad, cuando las mismas no estén asignadas expresamente a una de ellas”, asignó a la Vicepresidencia de Integración Productiva la función de expedir el acto administrativo de cierre administrativo y financiero de que trata el numeral 7.6.2 del reglamento PIDAR adoptado mediante Acuerdo 010 de 2019.

Posteriormente, dicha resolución fue derogada por la Presidencia de la ADR mediante la Resolución No. 564 del 10 de septiembre de 2024 (adjunta) y dicha función fue asignada a la Vicepresidencia de Proyectos, en virtud del numeral 5.2.15

del procedimiento de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial – PIDAR, por modalidad directa.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la ejecución de los PIDAR culmina con la expedición del Informe de cierre administrativo y financiero del PIDAR expedido por el respectivo supervisor del proyecto, es decir, por el Director de la Unidad Técnica Territorial correspondiente, de manera atenta nos permitimos solicitar a su Despacho:

“1. Revisar y reconsiderar la memoria justificativa de la expedición de la Resolución No. 076 del 25 de febrero del 2022.

2. Conceptuar sobre la necesidad legal de expedir dicha resolución de cierre y archivo, teniendo en cuenta que presuntamente corresponde a una actuación adicional de cierre que ocasiona reprocesos y retrasos en la gestión administrativa de la entidad, dado que basta el informe final de cierre emitido por el Supervisor para concluir las actuaciones del Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), porque en este formato F-IMP-017 y F-IMP-025, de conformidad al numeral 5.2.10. Informe de supervisión del Procedimiento de ejecución vigente, se da cuenta detallada de todas las actividades desarrolladas en el proyecto:

- a. Estado técnico en cuanto al plan de inversión y el cronograma de actividades*
- b. Estado de contratos, ejecución presupuestal y proyección de pagos*
- c. Relación de comités realizados del PIDAR y decisiones tomadas*
- d. Relación de ajustes al PIDAR con su respectiva descripción*
- e. Relación de entregas realizadas y las programadas*
- f. Visitas de Seguimiento con el análisis de estas, que respalden el estado del proyecto*
- g. Estado de las alertas y las acciones que se adelantan para el cierre.*

Agradezco amablemente su concepto sobre el particular, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar mecanismos de eficacia, celeridad y economía procesal en la actuación administrativa de la Entidad...”

II. COMPETENCIA

De conformidad lo expuesto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 a esta oficina le corresponde *“Atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad”*, por tanto, procede a resolver la consulta efectuada.

III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es menester señalar que lo aquí dispuesto son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares. Por tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y únicamente pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

1. *Revisar y reconsiderar la memoria justificativa de la expedición de la Resolución No. 076 del 25 de febrero del 2022*

Sobre el particular, es preciso indicar que, si bien la memoria justificativa es un elemento que, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.1.2.1.6. y siguientes del Decreto 1081 de 2015, hasta parte del trámite que precede a la expedición de ciertos actos administrativos, especialmente aquellos con alcance regulatorio, en el que se reportan las razones que permiten su producción, es lo cierto que el ordenamiento no le confiere carácter normativo, de tal suerte que no es posible derivar de ella elementos dispositivos en estricto sentido, como los que se integran a la estructura propiamente dicha de los actos administrativos.

En este caso, el consultante aludo a la memoria justificativa de la Resolución 076 del 25 de febrero de 2022 *“Por medio de la cual se asignan unas funciones al interior de la Agencia de Desarrollo Rural”*. Sin embargo, como se indicó, tal instrumento no tiene la vocación de crear efectos jurídicos, lo cual es un atributo que corresponde al acto administrativo, entendido como “la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos”¹.

En tal sentido, resulta improcedente la “revisión” y “reconsideración” de la memoria justificativa, por cuanto esta, por sí sola, no crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, sumado a que la Resolución en cuestión fue derogada por el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural por medio de la Resolución 564 del 10 de septiembre de 2024, como bien se pone de manifiesto en el pedido de consulta, lo cual conduce a que, si aún en gracia de discusión se pretendiera tal “reconsideración” de la memoria justificativa, al desaparecer del tránsito jurídico el acto principal, aquella, dado su carácter accesorio siguió la misma suerte.

2. *Necesidad legal de expedir la resolución de cierre y archivo*

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000.

En relación con el segundo punto de objeto de consulta, es imprescindible remarcar la inviabilidad de que esta oficina desconozca actos jurídicos en vigor expedidos por instancias superiores, tal como en el presente caso, en el que se cuestiona, en la solicitud de consulta, la aplicabilidad de la Resolución 564 del 10 de septiembre de 2024, expedida por el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, y por medio de la cual se delega en la Vicepresidencia de Proyectos la expedición del acto administrativo de cierre fiscal y financiero de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial -PIDAR-.

Al respecto, basta señalar que dicha determinación se encuentra revestida por la presunción de legalidad, propia de los actos administrativos, en armonía con lo estipulado en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no puede obviarse su ejecutividad y ejecutoriedad, por vía de interpretación; máxime cuando no se observan, *prima facie*, consideraciones que privilegien la aplicación de una norma superior que esté siendo objeto de contravención.

Con todo, dado que se consulta por la necesidad legal de expedir dicha resolución, es importante precisar que el artículo 11 del Decreto 2364 de 2015 confiere el Presidente de la ADR la función de “1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar y supervisar el desarrollo de las funciones a cargo de la Agencia”, la cual armoniza con la de “15. Desarrollar e implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural”.

Este marco le otorga un margen de discrecionalidad para definir los mecanismos que permitan cumplir con los objetivos misionales, sin más limitaciones que las que impone el ordenamiento. Bajo esta égida el principio de seguridad jurídica y el deber de satisfacción del debido proceso administrativo, establecido en el artículo 29 de la Constitución Política propugnan por la necesidad de que se expida un acto administrativo que concrete la voluntad de la administración respecto de una determinada situación jurídica.

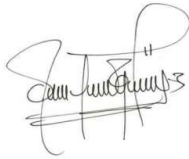
El acto administrativo de cierre administrativo y financiero se justifica normativamente y por los efectos jurídicos que produce, pues si bien no se desconoce que el informe elaborado y presentado por el Supervisor de la Unidad Técnica Territorial (UTT) contiene información referente a la ejecución del proyecto, no tiene la virtualidad de poner fin a las obligaciones recíprocas inherentes al PIDAR, pues no cumple con la características de un acto jurídico que exprese la voluntad de la administración con plenas formalidades, frente al cual los implicados pueden ejercer su derecho de defensa, en caso de que existan discrepancia frente a lo informado.

Sumado a lo anterior, se observa que en el documento denominado “EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS INTEGRALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL CON

ENFOQUE TERRITORIAL A TRAVÉS DE MODALIDAD DIRECTA” (Código PR-IMP-004) se resalta que “Este procedimiento inicia desde la notificación del acto administrativo mediante el cual se aprueban los recursos para la cofinanciación de los PIDAR y finaliza con la expedición del acto administrativo de cierre del proyecto”, con lo cual queda de manifiesto su exigibilidad.

En retrospectiva, no es dable desconocer la exigibilidad de la Resolución 564 del 10 de septiembre de 2024, cuya necesidad de aplicación se justifica en la presunción de legalidad que la envuelve, la discrecionalidad del Presidente de la ADR para guiar el funcionamiento de la entidad, así como en razones de seguridad jurídica y debido proceso administrativo explicadas.

Cordialmente,



Digitally signed by
CAMARGO JIMENEZ
AMANDA LUCIA
Date: 2025.03.11
11:37:16 -05'00'

AMANDA LUCÍA CAMARGO JIMÉNEZ

Copia: Secretaría General

Elaboró: Luisa Fernanda Llanos Torres, Contratista – Oficina jurídica
Revisó: Jorge Rafael Gómez Ortiz – Asesor de Presidencia