

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, miércoles, 29 de octubre de 2025



Al responder cite este Nro.  
20252100086853

PARA: JOSÉ LUIS VALENZUELA RODRÍGUEZ- Vicepresidente de Gestión Contractual (e)

DE: AMANDA CAMARGO, Jefe Oficina Jurídica.

ASUNTO: Respuesta memorando 20255000082903 “Viabilidad de realizar erogaciones presupuestales derivadas de las medidas de protección adoptadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) para el Presidente de la ADR”.

Respetado Vicepresidente,

En atención a la comunicación remitida mediante el Memorando No. 20255000082903 del 16 de octubre de 2025, por medio del cual la Vicepresidencia de Gestión Contractual solicita concepto jurídico sobre la viabilidad de efectuar erogaciones presupuestales desde los rubros de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), con ocasión de las medidas de seguridad adoptadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a favor del Presidente de la entidad, Dr. CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY, en virtud de la Resolución DGRP No. 004254 del 30 de abril de 2025, nos permitimos exponer el análisis jurídico correspondiente.

### I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

La solicitud elevada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, mediante Memorando No. 20255000082903 del 16 de octubre de 2025, pone de presente la necesidad de contar con un pronunciamiento jurídico especializado que determine la viabilidad legal y presupuestal para que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) asuma los costos asociados a las medidas de protección adoptadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) en favor del Presidente de la entidad, Dr. CÉSAR AUGUSTO PACHÓN

ACHURY, conforme a lo dispuesto en la Resolución DGRP No. 004254 del 30 de abril de 2025.

Dicha resolución, expedida por el Director General de la Unidad de Protección-UNP, tiene como fundamento jurídico el Decreto 4065 de 2011, mediante el cual se creó la Unidad Nacional de Protección, y el Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Interior), que regula el Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades.

En virtud de dicho marco normativo, la UNP determinó que el nivel de riesgo del Presidente de la ADR es extraordinario, ordenando la implementación de un esquema de protección tipo 1, compuesto por un (1) vehículo convencional y dos (2) personas de protección.

A su vez, en la parte resolutive del acto administrativo, particularmente en su artículo 6° y parágrafo 1°, se establece que los servicios prestados por concepto de las medidas de protección serán facturados por la UNP, y que los valores deberán ser asumidos posteriormente por la ADR, salvo que esta última remita el certificado de no contar con las partidas presupuestales necesarias, caso en el cual deberá incluir dicha necesidad dentro de la elaboración y aprobación del presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

Posteriormente, mediante Oficio No. 0013215 del 24 de julio de 2025, la Unidad Nacional de Protección exhortó formalmente a la Agencia de Desarrollo Rural a incorporar en su Plan Anual de Adquisiciones (PAA) las medidas dispuestas en la resolución mencionada, a efectos de apalancar presupuestalmente las obligaciones derivadas de la protección y dar cumplimiento al principio de concurrencia previsto en el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, conforme al cual las entidades públicas pueden aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para garantizar la efectividad de las medidas de protección ordenadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

La situación planteada requiere un análisis detallado, en tanto involucra dos esferas normativas concurrentes:

(i) por un lado, la competencia y las obligaciones derivadas del Programa de Prevención y Protección de la UNP, que actúa como autoridad nacional encargada de adoptar y coordinar las medidas de protección frente a riesgos extraordinarios o extremos de los servidores públicos; y

(ii) por otro, las limitaciones presupuestales, procedimentales y de responsabilidad fiscal que rigen a la Agencia de Desarrollo Rural como entidad descentralizada del orden nacional, sujeta al Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y a los principios de legalidad, planeación y responsabilidad del gasto público.

En ese contexto, la ADR debe armonizar el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la UNP con los principios de legalidad del gasto el cual encuentra sustento en el artículo 345 de la Constitución Política, de planeación presupuestal (Ley 819 de 2003), evitando comprometer recursos sin la existencia previa de una apropiación presupuestal o sin un instrumento jurídico que justifique la destinación de los fondos públicos.

Asimismo, conforme al artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las entidades públicas pueden suscribir convenios interadministrativos con el fin de aunar esfuerzos y recursos para el cumplimiento de funciones propias o el desarrollo de objetivos comunes, siempre que exista afinidad funcional y conexidad con su objeto institucional. De esta manera, la eventual participación financiera de la ADR en la implementación del esquema de protección debe materializarse a través de instrumentos interadministrativos o presupuestales válidos, que garanticen la transparencia, la trazabilidad y la correcta ejecución del gasto.

La consulta elevada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, por tanto, busca determinar si el acto administrativo proferido por la UNP genera para la ADR una obligación jurídica directa de asumir los costos del esquema de protección, o si, por el contrario, tal obligación se encuentra condicionada a la disponibilidad presupuestal y a la suscripción de los instrumentos jurídicos que hagan posible la transferencia o ejecución de los recursos.

Finalmente, resulta necesario precisar si la ejecución del gasto bajo los términos descritos podría generar riesgo disciplinario, fiscal o penal para el ordenador del gasto, en caso de que la ADR efectúe desembolsos sin la correspondiente certificación de disponibilidad presupuestal (CDP), o sin la existencia de un convenio interadministrativo o acto contractual perfeccionado con la UNP, que respalde la legalidad de la erogación.

En tal sentido, la consulta busca contar con una posición jurídica clara, fundamentada y armónica con el marco constitucional, presupuestal y administrativo vigente, que oriente a la Agencia de Desarrollo Rural en la adopción de decisiones responsables, ajustadas al principio de legalidad del gasto público y a las disposiciones del ordenamiento jurídico aplicable.

## **II. PROBLEMA JURIDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS:**

Con fundamento en las consideraciones previamente expuestas, se formulan los siguientes **interrogantes jurídicos**, cuya resolución permitirá a la **Vicepresidencia de Gestión Contractual** definir el curso de acción institucional frente a la solicitud de la **Unidad Nacional de Protección (UNP)** y garantizar la observancia de los principios de legalidad, planeación y responsabilidad en la ejecución del gasto público:

- ¿Es jurídicamente viable que, en virtud del acto administrativo proferido por la UNP, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) destine parte de su presupuesto institucional para cubrir los costos derivados de la implementación del esquema de protección —vehículo y personal asignado— dispuesto a favor de su Presidente?
- En caso afirmativo, ¿cuál sería la figura jurídica o procedimiento administrativo adecuado para materializar dicha apropiación presupuestal, garantizando el cumplimiento de los principios de planeación, legalidad del gasto y responsabilidad fiscal?
- Finalmente, ¿Se puede configurar algún riesgo para el ordenador del gasto por esta situación?

### III. 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.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

*"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."*

En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

### III. ANÁLISIS JURIDICO

Para abordar el análisis de la viabilidad jurídica de que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) asuma total o parcialmente los costos asociados al esquema de protección del

Presidente de la entidad, Dr. CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY, ordenado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) mediante Resolución DGRP No. 004254 del 30 de abril de 2025, resulta necesario partir del marco constitucional y legal que rige la ejecución del gasto público, la cooperación interinstitucional y la responsabilidad de los servidores públicos en materia presupuestal y contractual.

En efecto, el artículo 209 de la Constitución Nacional dispone lo siguiente:

*“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.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

A su vez, el artículo 345 de la Carta Política establece que:

*“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.*

Ambos artículos configuran un mandato constitucional expreso que impone al Estado el deber de armonizar la eficacia administrativa con la legalidad presupuestal en todas sus actuaciones. En efecto, mientras el artículo 209 orienta la función administrativa hacia el cumplimiento de los fines del Estado bajo los principios de coordinación, eficiencia, economía, responsabilidad y control, el artículo 345 delimita de manera estricta el marco en el cual pueden ejecutarse los recursos públicos, estableciendo que ninguna erogación puede realizarse sin la existencia de una apropiación presupuestal previa y específica.

De esta manera, el orden constitucional exige que toda actuación interinstitucional que implique la asunción o ejecución de recursos públicos (como en el caso de la eventual concurrencia de la ADR en los gastos derivados del esquema de protección dispuesto por la UNP) debe desarrollarse dentro de un marco de legalidad presupuestal y de

planeación administrativa, garantizando la trazabilidad de los recursos y la responsabilidad de los funcionarios que intervienen en su manejo.

Estos mandatos constitucionales, en conjunto, establecen una doble exigencia jurídica para las entidades públicas: por un lado, el deber de cooperación y articulación administrativa para el cumplimiento de fines comunes (como la protección de la vida e integridad de los servidores públicos), y por otro, la observancia rigurosa del principio de legalidad del gasto, que impide comprometer recursos sin la correspondiente apropiación presupuestal y sin el soporte de un instrumento jurídico válido que ampare la erogación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a dar respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en la consulta, desarrollando el análisis normativo y jurídico correspondiente.

- **¿Es jurídicamente viable que, en virtud del acto administrativo proferido por la UNP, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) destine parte de su presupuesto institucional para cubrir los costos derivados de la implementación del esquema de protección —vehículo y personal asignado— dispuesto a favor de su Presidente?**

En atención al interrogante formulado, se considera que **sí es jurídicamente viable**, bajo ciertas condiciones, que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) destine parte de su presupuesto institucional para asumir total o parcialmente los costos asociados al esquema de protección dispuesto por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a favor del Presidente de la entidad, Dr. CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY, en virtud de la Resolución DGRP No. 004254 del 30 de abril de 2025.

No obstante, dicha viabilidad se encuentra condicionada al estricto cumplimiento de los principios de legalidad del gasto público, planeación presupuestal, coordinación administrativa y responsabilidad fiscal, que orientan la gestión de los recursos públicos en el Estado colombiano.

En efecto, la resolución expedida por la UNP constituye un acto administrativo particular y concreto, a través del cual se determina un nivel de riesgo y se ordena la adopción de medidas de protección en favor de un servidor público, con fundamento en las competencias conferidas a esa entidad por el Decreto 4065 de 2011, que la erige como unidad especial adscrita al Ministerio del Interior, encargada de la formulación y ejecución de la política pública de protección, y por el Decreto 1066 de 2015, que reglamenta el procedimiento y los mecanismos de coordinación interinstitucional para la implementación de dichas medidas.

En este contexto, es claro que el acto administrativo proferido por la UNP no constituye una orden de gasto vinculante para la ADR, dado que la competencia para la financiación y ejecución de los esquemas de protección corresponde primariamente a la UNP. Sin embargo, el ordenamiento jurídico permite la cooperación entre entidades públicas cuando la finalidad es compartida y el objeto del gasto contribuye al cumplimiento de los fines del Estado.

Dicha cooperación encuentra sustento en los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad administrativa, previstos en los artículos 2.4.1.2.2 y 2.4.1.2.49 del Decreto 1066 de 2015, que facultan a las entidades públicas para aunar esfuerzos, recursos y capacidades técnicas o financieras con el propósito de garantizar la protección integral de quienes, por razón de sus funciones, enfrentan situaciones de riesgo extraordinario.

Por su parte, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 faculta expresamente a las entidades públicas para asociarse entre sí, mediante la celebración de convenios interadministrativos, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o la prestación conjunta de servicios a su cargo. Esta norma resulta plenamente aplicable al caso bajo estudio, dado que tanto la ADR como la UNP son entidades del orden nacional que comparten un interés público legítimo —la protección de la vida y seguridad de un servidor público y la continuidad del servicio institucional—, lo que justifica el uso de esta herramienta jurídica.

No obstante, como ya se expresó el ejercicio de dicha facultad debe enmarcarse en los principios presupuestales de legalidad y destinación específica, consagrados en el artículo 345 de la Constitución Política y además respaldado por los artículos 12, 71 y 74 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), que establecen que ninguna erogación podrá efectuarse sin la existencia de una apropiación presupuestal previa, específica y respaldada mediante Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y Registro Presupuestal (RP).

En conclusión, la ADR sí puede asumir parte de los costos derivados del esquema de protección dispuesto por la UNP, siempre que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el gasto esté debidamente justificado dentro de las funciones institucionales de apoyo y gestión administrativa;
2. Que exista una partida presupuestal apropiada y disponible para dicho fin, certificada mediante CDP;
3. Que se formalice un convenio interadministrativo de cooperación con la UNP, en el que se delimiten los aportes, responsabilidades y mecanismos de control; y
4. Que la ejecución de los recursos se efectúe con observancia de los principios de eficiencia, moralidad, transparencia y publicidad consagrados en el artículo 209 constitucional.

Solo en tales condiciones puede considerarse jurídicamente viable que la ADR asuma parte de los costos asociados al esquema de protección de su Presidente, garantizando que la actuación administrativa se encuentre plenamente ajustada al marco constitucional, presupuestal y administrativo vigente.

- **En caso afirmativo, ¿cuál sería la figura jurídica o procedimiento administrativo adecuado para materializar dicha apropiación presupuestal, garantizando el cumplimiento de los principios de planeación, legalidad del gasto y responsabilidad fiscal?**

Como ya se mencionó, la figura jurídica procedente para formalizar la participación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la financiación del esquema de protección dispuesto por la Unidad Nacional de Protección (UNP) es el **convenio interadministrativo de cooperación**, previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el cual faculta a las entidades públicas para asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

Esta modalidad contractual no solo es viable, sino necesaria, en tanto permite armonizar las competencias de ambas entidades alrededor de un mismo fin público: la protección integral de un servidor público en razón de su cargo. Tal colaboración encuentra sustento constitucional en el artículo 209 de la Carta Política, que impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> señaló que la cooperación interinstitucional se da porque:

*“la entidad pública celebra el convenio “cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.” Esa finalidad común y ánimo de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un “paralelismo de intereses.”*

Más adelante la misma sentencia hace una distinción sobre los convenios interadministrativo precisando que:

*“Las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación interna: 2257 Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00

*esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general”.*

Por tanto, la suscripción de un convenio interadministrativo entre la ADR y la UNP se ajusta plenamente al marco constitucional y legal vigente, en tanto se trata de entidades públicas del orden nacional que concurren para alcanzar una finalidad común: la protección integral de un servidor público que, en razón de sus funciones, enfrenta un nivel de riesgo determinado.

Además, esta figura no genera relaciones de subordinación ni implica transferencia de competencias, sino cooperación funcional y presupuestal, lo que la convierte en el vehículo jurídico adecuado para canalizar los aportes económicos y logísticos de la ADR dentro del marco de la legalidad presupuestal y la transparencia administrativa.

- **¿Se puede configurar algún riesgo para el ordenador del gasto por esta situación?**

Sí. Este riesgo surge porque el ordenador del gasto es el responsable directo de garantizar que toda erogación pública se realice dentro del marco de la legalidad, la planeación y la responsabilidad fiscal. No basta con que el destino del recurso sea legítimo o esté alineado con un fin público (como lo es la protección de un servidor estatal); es indispensable que la actuación esté precedida de las formalidades que validan el uso del presupuesto público, como la existencia de disponibilidad, la justificación técnica del gasto y la formalización del compromiso mediante un convenio o acto administrativo idóneo.

De omitirse los procedimientos legales y presupuestales exigidos, el ordenador del gasto podría comprometer su responsabilidad en distintos planos: disciplinario, fiscal y penal. En el ámbito disciplinario, la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) establece en su artículo 4 que solo pueden ser sancionadas las conductas descritas como falta en la ley vigente al momento de su realización y que estas pueden configurarse tanto por acción como por omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo (artículo 27). En este sentido, el desconocimiento del deber de verificar la disponibilidad presupuestal o de formalizar el instrumento jurídico que respalde la erogación constituye una omisión relevante, pues cuando el funcionario tiene el deber jurídico de evitar un resultado lesivo y no lo hace, pudiendo hacerlo, la omisión equivale a la acción.

El artículo 57 del mismo Código califica como falta gravísima ordenar o ejecutar gastos sin el cumplimiento de los requisitos legales o sin contar con la disponibilidad

presupuestal. Así, autorizar la utilización de recursos públicos sin el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) o sin la suscripción del convenio interadministrativo con la Unidad Nacional de Protección (UNP), puede ser considerado un comportamiento negligente o contrario al deber de cuidado funcional, lo cual conlleva sanciones disciplinarias que van desde la suspensión hasta la destitución e inhabilidad.

Desde la perspectiva fiscal, conforme a la Ley 610 de 2000, la responsabilidad se configura cuando la acción u omisión de un servidor causa un daño al patrimonio público. En este caso, si la ADR ejecuta recursos sin respaldo jurídico o presupuestal válido, la Contraloría General de la República podría determinar la existencia de un hallazgo con incidencia fiscal, al tratarse de un gasto sin fundamento legal o presupuestal, susceptible de generar detrimento patrimonial para el Estado.

Por último, en el plano penal, si se demuestra que el servidor actuó con conocimiento de la irregularidad o con intención de eludir los controles presupuestales, su conducta podría analizarse bajo los tipos de peculado por apropiación o celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, previstos en los artículos 397 y 410 del Código Penal, respectivamente. No se trata de una consecuencia automática, pero sí de un riesgo potencial cuando la actuación del funcionario implica el uso de recursos públicos al margen de los procedimientos establecidos.

Por tanto, el riesgo no se deriva del hecho de que la ADR colabore con la UNP (pues dicha cooperación es legítima y encuentra sustento en los principios de coordinación y concurrencia administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución), sino de la eventual improvisación o ausencia de soporte formal en la ejecución del gasto.

La única forma de mitigar este riesgo es actuando dentro del marco jurídico y presupuestal establecido:

- Formalizar un convenio interadministrativo que defina claramente los aportes y responsabilidades de cada entidad.
- Garantizar la existencia y registro de la disponibilidad presupuestal antes de cualquier desembolso.
- Dejar trazabilidad documental que demuestre que el gasto responde a un fin institucional legítimo y a una necesidad real, derivada de un acto administrativo expedido por autoridad competente (la UNP).

En síntesis, sí existe riesgo para el ordenador del gasto, pero no por la cooperación con la UNP en sí misma, sino por la posibilidad de ejecutar recursos sin cumplir las exigencias de planeación, disponibilidad presupuestal y formalización jurídica. La prudencia administrativa y la observancia del principio de legalidad son, en consecuencia, la única salvaguarda frente a responsabilidades disciplinarias, fiscales o penales.

Con base en los anteriores argumentos respondemos a los interrogantes y a los interrogantes formulados.

Cordialmente,

AMANDA LUCIA CAMARGO  
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Paola Valbuena- Abogada - Andrés Briceño Lawyers

