

## MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 24 de abril de 2026



Al responder cite este Nro.  
20262100041663

**PARA:** SERGIO ANDRÉS GALLEGO HEREDIA- Vicepresidente de Integración Productiva

**DE:** AMANDA LUCIA CAMARGO JIMÉNEZ – Directora de la Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Concepto jurídico sobre la Viabilidad jurídica del apoyo de la ADR en la contratación de profesionales para el seguimiento de los acuerdos derivados de la Sentencia T-333 de 2022.

Respetado Dr. Gallego:

Con un atento saludo, y en atención a la solicitud formulada por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, mediante la cual se requiere a esta Oficina emitir concepto sobre la viabilidad de que la Entidad apoye la contratación de profesionales destinados al acompañamiento del Comité de Seguimiento de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la verificación y monitoreo de los acuerdos protocolizados derivados de la Sentencia T-333 de 2022, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

### I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS:

Mediante Memorando No. 20263000028593 del 02 de marzo de 2026, la Vicepresidencia de Integración Productiva de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR solicitó a esta Oficina Asesora Jurídica emitir concepto respecto de la viabilidad de que la Entidad apoye la contratación de profesionales destinados al acompañamiento del Comité de Seguimiento de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en las labores de verificación y monitoreo de los acuerdos protocolizados derivados de la Sentencia T-333 de 2022.

De acuerdo con los documentos allegados, se informa que la referida solicitud se enmarca en el proceso de reconstrucción del Archipiélago y en la implementación de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-333 de 2022, providencia en la cual se resaltó la necesidad de garantizar escenarios efectivos de participación del pueblo raizal, a través de mecanismos de diálogo intercultural, informado y de buena fe. En este contexto, la comunidad raizal ha manifestado la necesidad de contar con un equipo técnico interdisciplinario que apoye el seguimiento integral al cumplimiento de los compromisos asumidos por diversas entidades del orden nacional en el marco de los acuerdos protocolizados.

Ahora bien, del análisis preliminar de los soportes documentales aportados, se observa que, si bien en los acuerdos protocolizados se identifican responsabilidades a cargo de distintas entidades, no se evidencia de manera expresa la asignación de una obligación específica a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR consistente en la financiación o contratación del equipo técnico requerido para dichas labores de seguimiento.

En ese orden de ideas, la solicitud planteada no se limita a una cuestión operativa o de conveniencia administrativa, sino que implica un análisis jurídico orientado a determinar la existencia de una habilitación legal, funcional y presupuestal que permita a la Entidad asumir el apoyo requerido, en armonía con el principio de legalidad del gasto público y el marco de competencias que rige la actuación de las entidades estatales.

En atención a lo anterior, corresponde efectuar el estudio respectivo, a fin de establecer si la Agencia de Desarrollo Rural – ADR se encuentra jurídicamente facultada para participar en la contratación del referido equipo técnico, o si, por el contrario, dicha actuación desborda el ámbito de sus competencias institucionales.

## **II. PROBLEMA JURÍDICO DERIVADO DE LAS CONSIDERACIONES PLANTEADAS**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, corresponde determinar el siguiente problema jurídico:

¿Se encuentra jurídicamente facultada la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, en el marco de sus competencias legales, funcionales y presupuestales, para apoyar la contratación de profesionales destinados al acompañamiento del Comité de Seguimiento de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la verificación y monitoreo de los acuerdos protocolizados derivados de la Sentencia T-333 de 2022, aun cuando no existe una asignación expresa de dicha obligación en los referidos acuerdos?

## **III. COMPETENCIA**

De conformidad con 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”.

#### **IV. 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.

#### **V. FUNDAMENTOS LEGALES**

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario exponer el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable, precisando el alcance de cada disposición y su relevancia frente a la facultad

- Constitución Nacional:

El análisis del asunto objeto de estudio debe partir de los mandatos constitucionales que, de un lado, consagran la protección reforzada de la diversidad étnica y cultural de la Nación, y de otro, delimitan el ejercicio de las funciones públicas y la destinación de los recursos estatales.

En efecto, la Constitución Política reconoce en su artículo 7 la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana como un valor fundante del ordenamiento jurídico, lo cual impone al Estado el deber de adoptar medidas orientadas a garantizar la protección efectiva de los derechos de los pueblos étnicos, entre ellos el pueblo raizal del

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Este mandato se articula con lo dispuesto en el artículo 2 superior, que establece como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En desarrollo de lo anterior, los artículos 40 y 103 constitucionales consagran el derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, así como los mecanismos de participación ciudadana, lo que, en el caso de las comunidades étnicas, ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como la exigencia de garantizar escenarios de participación cualificada, acordes con sus particularidades culturales. De manera complementaria.

No obstante, dichos mandatos deben armonizarse con los principios que rigen la función administrativa. Así, el artículo 209 de la Constitución dispone que la función administrativa se desarrolla al servicio de los intereses generales y con fundamento en los principios de legalidad, eficacia, economía y coordinación, entre otros, lo cual implica que las entidades públicas deben actuar de manera articulada para el cumplimiento de los fines estatales, pero siempre dentro del ámbito de sus competencias.

En este punto, resulta particularmente relevante lo dispuesto en los artículos 121 y 122 superiores, conforme a los cuales ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, ni desarrollar actuaciones por fuera del marco funcional previamente definido. En consecuencia, la actuación de las entidades públicas no puede fundarse exclusivamente en consideraciones de conveniencia, necesidad o relevancia constitucional del asunto, sino que debe estar precedida de una habilitación jurídica expresa.

A su turno, el artículo 345 de la Constitución consagra el principio de legalidad del gasto público, en virtud del cual no podrá efectuarse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se encuentre previamente incorporada en el presupuesto correspondiente. Este mandato implica que toda destinación de recursos por parte de las entidades estatales debe estar respaldada no solo en una disponibilidad presupuestal, sino también en una competencia funcional que habilite su ejecución.

Así las cosas, el marco constitucional aplicable al presente asunto exige una interpretación armónica entre, de un lado, los deberes del Estado de garantizar la participación efectiva y la protección reforzada de las comunidades étnicas, y de otro, los principios de legalidad, competencia y disciplina fiscal que delimitan la actuación de las entidades públicas, dentro de los cuales debe enmarcarse cualquier decisión que implique la asunción de compromisos contractuales o la destinación de recursos por parte de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

- Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991)

El análisis del presente asunto debe igualmente enmarcarse en las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato y constituye un referente normativo obligatorio en materia de reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

En efecto, el artículo 2 del citado instrumento dispone que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática orientada a proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 establece que deberán reconocerse y protegerse los valores, prácticas e instituciones sociales, culturales, religiosas y espirituales de dichos pueblos, lo cual impone al Estado el deber de adoptar medidas que aseguren un enfoque diferencial en las actuaciones que los involucren.

Por su parte, el artículo 6 consagra el derecho a la consulta previa, señalando que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarlos directamente, así como establecer los medios necesarios para garantizar su participación efectiva.

En igual sentido, el artículo 7 reconoce el derecho de estos pueblos a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas susceptibles de afectarles.

De manera complementaria, el artículo 33 del Convenio prevé que los gobiernos deberán asegurar que existan instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que conciernan a los pueblos interesados, así como que estos cuenten con los medios necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

No obstante, si bien las disposiciones antes referidas imponen al Estado la obligación de garantizar la participación efectiva de los pueblos étnicos y de adoptar medidas que permitan la materialización de sus derechos, lo cierto es que dichas obligaciones se predicen del Estado en su conjunto, en su condición de garante, y no comportan, per se, la asignación automática de competencias ni de cargas presupuestales específicas a cada una de las entidades que lo integran.

En ese sentido, la implementación de los mandatos derivados del Convenio 169 debe realizarse a través de las competencias legalmente asignadas a cada entidad, de

conformidad con el principio de legalidad y con el marco funcional que rige su actuación, sin que ello habilite a extender su ámbito de intervención más allá de lo previsto en la Constitución y la ley.

Así las cosas, si bien el Convenio 169 de la OIT constituye un referente esencial para comprender la relevancia de los procesos de participación del pueblo raizal en el contexto de la reconstrucción del Archipiélago y el seguimiento de los acuerdos protocolizados, su contenido no resulta suficiente, por sí solo, para fundamentar la asunción de obligaciones contractuales o presupuestales específicas por parte de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, en ausencia de una habilitación legal y funcional expresa.

- Sentencia T-333 de 2022 de la Corte Constitucional:

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-333 de 2022, abordó la situación del pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el contexto del proceso de reconstrucción adelantado con posterioridad a los eventos que afectaron la región, concluyendo que se había configurado una vulneración de sus derechos fundamentales, particularmente en lo relativo a la participación efectiva en la adopción de decisiones que impactaban directamente su territorio y su forma de vida.

En dicha providencia, el Alto Tribunal fue enfático en señalar que los procesos de reconstrucción no podían adelantarse de manera unilateral por parte de las autoridades, sino que debían garantizar un diálogo intercultural, informado y de buena fe, destacando que la participación del pueblo raizal no podía reducirse a escenarios meramente formales o informativos. En ese sentido, la Corte precisó que la consulta debía asegurar una incidencia real y efectiva de la comunidad en las decisiones que la afectan, lo cual implicaba la adopción de medidas institucionales orientadas a garantizar dicha participación.

De manera particular, la Corte ordenó la realización de procesos de consulta respecto del Plan de Acción Específico (PAE), al considerar que este instrumento contenía decisiones estructurales sobre la reconstrucción del Archipiélago. Asimismo, puso de presente que el proceso de reconstrucción no se encontraba concluido y que persistían falencias en la implementación de mecanismos adecuados de participación, lo que hacía necesario fortalecer los espacios de seguimiento y verificación de los compromisos adquiridos por las entidades del Estado.

Ahora bien, si bien de la lectura de la sentencia se desprende la necesidad de garantizar mecanismos efectivos de participación y seguimiento, lo cierto es que en su parte resolutoria y considerativa no se advierte una orden específica dirigida a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR en el sentido de asumir la financiación o contratación de equipos técnicos para el monitoreo integral de los acuerdos protocolizados. Por el contrario, las órdenes impartidas se estructuran en términos generales frente a las entidades del

Estado involucradas en el proceso de reconstrucción, sin redefinir la distribución de competencias establecida en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la Corte Constitucional no estableció una obligación concreta de carácter presupuestal o contractual a cargo de la ADR, ni dispuso la asignación de responsabilidades específicas en materia de seguimiento interinstitucional que desborden su ámbito funcional. Así, la exigencia de fortalecer los mecanismos de participación y seguimiento debe entenderse como una obligación estatal de carácter general, cuya materialización corresponde a cada entidad dentro del marco de sus competencias legales y funcionales.

Así las cosas, si bien la Sentencia T-333 de 2022 constituye un referente jurisprudencial vinculante que impone al Estado el deber de adoptar medidas efectivas para garantizar la participación del pueblo raizal y el seguimiento de los compromisos adquiridos, su contenido no puede interpretarse en el sentido de habilitar, de manera automática, a una entidad específica —como la Agencia de Desarrollo Rural – ADR— para asumir obligaciones contractuales o presupuestales que no se encuentren expresamente asignadas ni que guarden relación directa con su objeto misional.

## VI. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Teniendo en cuenta lo anteriormente previsto, corresponde a esta Oficina determinar si la Agencia de Desarrollo Rural – ADR se encuentra jurídicamente facultada para apoyar la contratación de profesionales destinados al acompañamiento del Comité de Seguimiento de la comunidad raizal, en la verificación y monitoreo de los acuerdos protocolizados derivados de la Sentencia T-333 de 2022.

En efecto, es claro que el Estado colombiano se encuentra obligado a garantizar la participación efectiva del pueblo raizal en los procesos de toma de decisiones que los afectan, así como a adoptar medidas que aseguren escenarios de diálogo intercultural, informado y de buena fe, conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y a lo reiterado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-333 de 2022.

En este sentido, la Corte ha sido enfática en que la participación de las comunidades étnicas no puede reducirse a escenarios formales, sino que debe traducirse en una incidencia real en las decisiones que impactan su territorio y sus condiciones de vida, lo cual implica la adopción de mecanismos adecuados de seguimiento y verificación de los compromisos adquiridos por las entidades estatales.

No obstante, resulta necesario precisar que dichas obligaciones se predicen del Estado en su conjunto y no se traducen, de manera automática, en la asignación de responsabilidades específicas a cada entidad que lo integra. En consecuencia, el deber

de garantizar la participación efectiva y el seguimiento de los acuerdos no puede interpretarse como una habilitación general para que cualquier entidad asuma cargas contractuales o presupuestales por fuera de su ámbito funcional.

Ahora bien, en relación con las competencias y funciones de la ADR, esta Entidad fué creada mediante el Decreto Ley 2364 de 2015 como una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, técnica y financiera, cuyo objeto principal consiste en ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

En efecto, el artículo 3 del citado decreto establece que la ADR tiene como objeto la ejecución de dicha política a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes, programas y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, así como el fortalecimiento de la gestión del desarrollo rural, orientado a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del sector.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 4 ibídem define las funciones de la Entidad, dentro de las cuales resulta pertinente destacar aquellas relacionadas con la formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución de proyectos estratégicos de iniciativa territorial o asociativa (numeral 4), así como la coordinación interinstitucional para facilitar la intervención integral en el territorio (numeral 12). De igual forma, se prevé la posibilidad de apoyar a entidades territoriales y organizaciones rurales en los procesos de estructuración y ejecución de proyectos (numeral 14), desarrollar e implementar sistemas de monitoreo, seguimiento y control respecto de los proyectos que impulse la Agencia (numeral 15), y adelantar la gestión contractual necesaria para la ejecución de dichos proyectos (numeral 17).

De la lectura sistemática de las disposiciones antes referidas, se advierte que las competencias de la ADR en materia de articulación institucional, contratación y seguimiento se encuentran funcionalmente delimitadas al ámbito de los planes, programas y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural que impulse, financie o cofinancie la Entidad, en el marco de la política sectorial a su cargo.

En ese sentido, si bien la ADR cuenta con facultades para coordinar acciones con otras entidades y para adelantar procesos contractuales, dichas competencias no tienen un carácter general o abierto, sino que deben ejercerse en relación directa con su objeto misional, lo que excluye la posibilidad de asumir funciones de monitoreo integral interinstitucional respecto de acuerdos que comprometen a múltiples entidades del orden nacional y que no se circunscriben a proyectos propios de la Agencia.

En esa línea, el Consejo de Estado ha señalado:

“De este modo, el principio constitucional de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades públicas tenga una cobertura normativa suficiente o, lo que es lo mismo, esté basada en una norma habilitante de competencia, que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión. Como señala García de Enterría, en virtud del principio de legalidad el ordenamiento jurídico “otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites”, de modo que “habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos”.

Adicionalmente, el artículo 5 del Decreto Ley 2364 de 2015 establece que el patrimonio de la Entidad está conformado, entre otros, por los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, así como por otras fuentes de financiación, lo cual implica que la destinación de dichos recursos debe realizarse en función del cumplimiento de su objeto y de las competencias legalmente asignadas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 9 del mismo decreto dispone que corresponde al Consejo Directivo definir los criterios para la asignación y distribución de los recursos de la Agencia, así como aprobar los lineamientos para la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, lo que reafirma que la utilización de los recursos institucionales se encuentra estructurada en torno al cumplimiento de su objeto misional y no a la atención de obligaciones de carácter general ajenas a dicho marco funcional.

Así las cosas, el régimen de competencias de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR no contempla la asunción de responsabilidades orientadas a la financiación o contratación de equipos técnicos para el seguimiento integral de acuerdos interinstitucionales derivados de procesos de consulta constitucional, cuando estos no guardan una relación directa con los planes, programas o proyectos propios de la Entidad, ni han sido expresamente asignados dentro de su marco funcional.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la destinación de recursos públicos se encuentra sometida al principio de legalidad del gasto, consagrado en el artículo 345 de la Constitución Política, conforme al cual no podrá efectuarse erogación alguna que no se encuentre previamente autorizada en el presupuesto correspondiente.

Este principio implica que toda actuación que conlleve la asunción de compromisos contractuales o la destinación de recursos debe contar no solo con disponibilidad presupuestal, sino también con una habilitación jurídica clara derivada de las competencias asignadas a la entidad.

Sobre el particular, el consejo de estado ha señalado que:

"En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o

persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares".

En consecuencia, la eventual decisión de apoyar la contratación del equipo técnico requerido no puede sustentarse exclusivamente en la relevancia constitucional del proceso de reconstrucción o en la necesidad de garantizar la participación del pueblo raizal, sino que exige la verificación previa de la competencia funcional de la ADR para asumir dicha carga, lo cual, como se ha indicado, no se evidencia en el presente caso.

De otra parte, del análisis de la Sentencia T-333 de 2022 se observa que, si bien los acuerdos protocolizados derivados del proceso de consulta distribuyen responsabilidades entre diversas entidades, no se identifica de manera expresa una obligación específica a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR consistente en financiar o contratar el equipo técnico requerido para el seguimiento integral de dichos acuerdos.

Esta circunstancia resulta relevante, en la medida en que refuerza la inexistencia de un mandato concreto que habilite a la Entidad para asumir la carga solicitada, y pone de presente que el seguimiento de los acuerdos tiene un carácter interinstitucional que no puede ser atribuido de manera exclusiva a una entidad que no cuenta con competencia directa sobre la totalidad de los compromisos.

No obstante, lo anterior, y en aplicación de los principios de coordinación y concurrencia previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 489 de 1998, las entidades públicas pueden articular sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

En ese sentido, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR puede participar en los espacios de seguimiento y en la implementación de los acuerdos protocolizados en lo que respecta a sus competencias específicas, e incluso evaluar mecanismos de articulación con otras entidades, siempre que dicha participación se encuentre debidamente enmarcada en su objeto misional y en las disposiciones legales que regulan su actuación.

Sin embargo, dicha posibilidad de articulación no puede interpretarse como una habilitación para asumir de manera directa la financiación o contratación de un equipo técnico con funciones de monitoreo integral, cuando ello desborda el ámbito funcional de la Entidad.

En ese orden de ideas, esta Oficina concluye que, si bien el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar la participación efectiva del pueblo raizal y de fortalecer los mecanismos de seguimiento a los acuerdos derivados de la Sentencia T-333 de 2022,

dicha obligación no se traduce en una competencia específica a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR para asumir la contratación o financiación de un equipo técnico destinado al monitoreo integral de dichos acuerdos.

En los anteriores términos, esta Oficina da respuesta a la solicitud elevada, dejando expuestas las consideraciones jurídicas pertinentes para la adopción de las decisiones administrativas que correspondan, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y de los principios que rigen la función administrativa.

Cordialmente,

**AMANDA LUCIA CAMARGO JIMÉNEZ**

Directora Oficina Jurídica

**Agencia de Desarrollo Rural**

Elaboró: Andres Briceño Lawyers S.A.S.