

CIRCULAR 064

2000

Bogotá D.C., septiembre 15 de 2026

PARA: VICEPRESIDENCIAS, SECRETARIA GENERAL Y OFICINAS ASESORAS

DE: PRESIDENCIA

ASUNTO: Lineamientos para la formulación, radicación y trámite de solicitudes de conceptos jurídicos ante la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-

Mediante la Circular No. 036 del 4 de junio de 2024, bajo el Manual de procedimiento PR-ADJ-001 denominado "*Emisión de conceptos jurídicos*" la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR impartió lineamientos para la adecuada formulación y trámite de las solicitudes de conceptos jurídicos elevadas por las diferentes dependencias de la Entidad, estableciendo, entre otros aspectos, el agotamiento previo del análisis jurídico al interior de la dependencia solicitante, la naturaleza eminentemente jurídica de la consulta y los requisitos mínimos para su presentación. No obstante, atendiendo a la actualización del procedimiento PR-ADJ-005 "Emisión de Conceptos Jurídicos" y con el propósito de fortalecer, actualizar y precisar los criterios aplicables a la formulación, radicación y trámite de dichas solicitudes, así como garantizar su adecuada articulación con el marco normativo e institucional vigente, se imparten nuevos lineamientos.

En consecuencia, se actualizan y unifican los criterios aplicables a la formulación, radicación y trámite de las solicitudes de concepto jurídico ante la Oficina Jurídica, dejando sin efectos las directrices impartidas mediante la Circular No. 036 del 4 de junio de 2024.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, mediante el cual se establecen las funciones de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, y en particular con la atribución prevista en su numeral 8, consistente en:

"(...) atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas a la Agencia y por las diferentes dependencias de la entidad (...)"

1. Naturaleza y alcance de los conceptos jurídicos

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

Línea de atención

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

www.adr.gov.co

Twitter: @ADR_Colombia

correspondencia@adr.gov.co

F-DOC-009 V5

| Página | 1



Los conceptos jurídicos emitidos por la Oficina Jurídica constituyen pronunciamientos de orientación general mediante los cuales se interpreta y analiza el alcance de disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o jurisprudenciales relacionadas con asuntos de competencias de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR.

De conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución. En consecuencia, los conceptos jurídicos no constituyen decisiones administrativas, no sustituyen las competencias asignadas a las diferentes dependencias de la Agencia, no tiene por objeto resolver controversias concretas, ni pueden ser utilizados como mecanismo de aprobación, autorización y validación previa de las actuaciones administrativas cuya adopción corresponda a otra dependencia o servidor público competente.

2. Unidad de criterio y seguridad jurídica

Las dependencias deberán observar los conceptos y criterios jurídicos institucionales previamente emitidos que resulten pertinentes como antecedentes orientadores para el análisis de asuntos similares, sin perjuicio del carácter no vinculante que legalmente corresponde a los conceptos jurídicos.

Cuando existan antecedentes conceptuales sobre una misma materia, la solicitud deberá identificarlos y señalar las circunstancias jurídicas, normativas, jurisprudenciales o fácticas que, a juicio de la dependencia solicitante, justifiquen un nuevo pronunciamiento.

La Oficina Jurídica propenderá por la coherencia y unidad del criterio jurídico institucional, teniendo en consideración el ordenamiento jurídico vigente, la jurisprudencia aplicable, la prevención del daño antijurídico y las políticas de defensa jurídica del Estado.

3. Procedencia de las solicitudes de concepto jurídico

La Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, podrá ser requerida para que brinde la asesoría jurídica dentro del marco de sus competencias. Para tal fin se utilizará formato a través del cual se elevará la consulta, indicando la(s) pregunta(s) jurídica(s) a resolver, y relacionando la información relevante que permita dar respuesta a lo solicitado.

Las consultas jurídicas deberán realizarse diligenciando el formato establecido por la Oficina Jurídica y adoptado por el Sistema Integrado de Gestión - SIG. La solicitud de concepto y las observaciones al proyecto de concepto sólo podrán ser suscritas o presentadas por el Presidente, Vicepresidentes, Secretaria General y Jefes de Oficina de la entidad. Lo anterior, sin perjuicio de

las consultas formuladas por particulares, entidades públicas u organismos de control, las cuales se tramitarán conforme a las disposiciones legales y al procedimiento institucional vigente.

La Oficina Jurídica, para la definición de criterios y lineamientos jurídicos que involucren materias técnicas o especializadas, contará con la participación de las dependencias competentes de la Agencia, las cuales deberán suministrar los antecedentes e insumos necesarios para efectuar el correspondiente análisis jurídico.

La emisión del concepto no sustituye las competencias ni los análisis técnicos, financieros, administrativos, contractuales o misionales a cargo de las dependencias responsables, las cuales deberán suministrar los antecedentes e insumos necesarios para el correspondiente análisis jurídico.

4. Análisis previo a cargo de la dependencia solicitante

Previo a elevar una solicitud de concepto jurídico ante la Oficina Jurídica, la dependencia solicitante deberá realizar el análisis interno del asunto con los equipos técnicos y jurídicos que correspondan. Para determinar la procedencia de la consulta, deberá verificarse que:

- Corresponda a un problema de interpretación, alcance o aplicación de normas, o a la existencia de un vacío jurídico.
- Verse sobre un asunto de naturaleza jurídica relacionado con las competencias de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.
- No corresponda al ejercicio de una función o competencia específica atribuida a otra dependencia.
- No esté orientada a resolver casos particulares o controversias concretas sometidas a decisión administrativa o judicial.
- No tenga por objeto trasladar a la Oficina Jurídica análisis o decisiones que correspondan a la dependencia solicitante, ni obtener la validación de actuaciones previamente adoptadas o proyectadas.

Cuando la solicitud no cumpla con los anteriores criterios, la Oficina Jurídica informará al solicitante. Para lo cual, contará con tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud

para informar las razones por las cuales no resulta procedente la emisión del concepto y, cuando corresponda, orientará su trámite conforme a las competencias de la Entidad.

Esta estructura además queda alineada con el procedimiento institucional vigente, que exige el análisis interno previo y excluye asuntos exclusivamente técnicos, controversias particulares, solicitudes de validación de actuaciones y asuntos de competencia de otra entidad.

5. Definiciones

a. **Consulta.** Consiste en la pregunta o solicitud de una opinión o consejo sobre determinada materia, que implique el análisis jurídico de una situación o el examen de una cuestión en derecho.

b. **Verificación jurídica inicial.** Se verificarán los antecedentes frente a la consulta, revisándose las normas aplicables y los pronunciamientos anteriores en la Agencia de Desarrollo Rural sobre la materia, y de ser el caso, se generará una primera validación.

En la primera validación se verificará si hay pronunciamientos anteriores, o una norma aplicable que sirva para solucionar el caso planteado, y que puede resolver la inquietud de forma expedita.

Una vez determinada la viabilidad de un pronunciamiento por parte de la Oficina, en caso de no haberlo incluido, se solicitará el impacto operativo, fiscal y demás información que se requiera para estructurar el proyecto de concepto.

En todo caso, se informará al solicitante si aplica la realización de la verificación jurídica inicial, y de no ser así se procederá a generar o a expedir el proyecto de concepto directamente.

c. **Proyecto de concepto.** Documento o texto preparado por la Oficina Jurídica, en el que se encuentra el estudio preliminar del caso planteado, y que se envía a los procesos correspondientes para las observaciones y consideraciones pertinentes.

d. **Concepto.** Es la respuesta final o resulta de la consulta presentada y que conlleva el análisis progresivo de un tema con implicaciones jurídicas que impactan los lineamientos de la entidad, y sobre el cual existe un problema jurídico cuya respuesta es necesaria, dado que permitirá el asertivo desarrollo de las competencias propias de cada una de las dependencias.

e. **Recomendación.** Es la conclusión a la que se llega una vez efectuado el análisis jurídico a la consulta presentada y que no implica un pronunciamiento puntual o la emisión de un concepto jurídico propiamente. En este evento se adelantará un acompañamiento a la dependencia consultante con el propósito de dar claridad sobre la situación planteada.

f. **Consulta atendida.** Se entenderá atendida la solicitud cuando se haya emitido, firmado y comunicado al solicitante el concepto jurídico definitivo o, cuando resulte procedente de acuerdo con la naturaleza del asunto, la comunicación mediante la cual se brinde la correspondiente orientación jurídica.

6. Procedimiento

6.1. **Solicitudes.** Las solicitudes de concepto jurídico deberán formularse en el formato correspondiente dispuesto por la ADR, de manera clara, precisa, completa, ordenada y debidamente sustentada y deberán contener, como mínimo los siguientes puntos:

- Identificación de la dependencia solicitante.
- Descripción clara y suficiente de los antecedentes y hechos relevantes que originan la consulta.
- Identificación concreta del asunto jurídico respecto del cual se requiere orientación.
- Formulación expresa del problema jurídico o de los interrogantes jurídicos que se solicita resolver.
- Identificación de las disposiciones normativas que la dependencia considere aplicables, cuando corresponda.
- Análisis previo efectuado por la dependencia solicitante y, cuando resulte pertinente, la posición jurídica preliminar frente al asunto consultado.
- Conceptos, informes o insumos técnicos, financieros, administrativos o especializados que resulten necesarios para comprender y resolver jurídicamente la consulta.
- Documentos y antecedentes que guarden relación directa con el asunto objeto de análisis.

Además de las mencionadas anteriormente se deberán tener en cuenta las indicadas en el numeral 5.1 "Requisitos de las solicitudes de concepto jurídico" en el procedimiento PR-ADJ-005 denominado "Emisión de conceptos jurídicos".

6.2. **Recepción de la solicitud.** La Oficina Jurídica de la ADR recibirá el formato correspondiente a la solicitud realizada.

La Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, una vez se allegue la solicitud, efectuará un análisis preliminar de la solicitud previamente radicada en el aplicativo ORFEO de la entidad, Tal como se indica en el numeral 5.3 "Control y trazabilidad del trámite del procedimiento" del manual institucional vigente, con el propósito de definir si es procedente y necesario emitir un concepto jurídico o si por el contrario y debido a la naturaleza o complejidad del asunto, se estima conveniente que mediante una comunicación interna u otro mecanismo sea posible dar respuesta a la consulta.

Aquellas situaciones que no impliquen propiamente un análisis jurídico o que constituyan la definición de parámetros operativos para las dependencias no serán tramitadas como conceptos.

En este caso, la Oficina Jurídica realizará el cierre de la solicitud y brindará acompañamiento para escalar o direccionar a la instancia correspondiente.

6.3. Trámite del concepto

6.3.1. Radicación. Las solicitudes de concepto deberán ser solicitadas formalmente a la Oficina Jurídica de la ADR previo diligenciamiento del formato correspondiente dispuesto por esta Oficina, y deberán ser radicadas a través del aplicativo ORFEO, y remitir copia al correo juridica@adr.gov.co, caso en el cual los términos para responder se contarán a partir del día siguiente a la fecha de recepción en el aplicativo ORFEO.

Una vez radicada la solicitud, la Oficina Jurídica verificará la competencia y requisitos de la solicitud, para lo cual contará con tres (3) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud: para verificar: i) la competencia de la ADR para emitir el concepto; ii) la naturaleza jurídica del asunto; iii) el cumplimiento de los requisitos mínimos de la solicitud. Si la solicitud corresponde a competencia de otra entidad, se efectuará el traslado correspondiente e informará al interesado conforme al artículo 21 del CPACA.

Superada la verificación inicial y determinada la competencia de la ADR, la naturaleza jurídica del asunto y el cumplimiento de los requisitos mínimos de la solicitud, la Oficina Jurídica procederá con el análisis correspondiente y emitirá el concepto en el menor tiempo posible, sin exceder los términos legales y reglamentarios aplicables, siempre que cuente con la totalidad de la información, antecedentes y demás elementos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo.

6.3.2. Requerimiento de información. Cuando la solicitud resulte incompleta, ambigua o insuficiente, la Oficina Jurídica requerirá al solicitante para que la aclare, complete o corrija.

Tratándose de peticiones formuladas en ejercicio del derecho fundamental de petición, se aplicarán los términos y reglas previstos en el artículo 17 del CPACA modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

6.3.3. Insumos técnicos. Cuando la solución del problema jurídico dependa de aspectos técnicos, financieros, administrativos, presupuestales, contractuales o misionales, la dependencia competente deberá suministrar a la Oficina Jurídica los insumos correspondientes.

La Oficina Jurídica realizará el análisis jurídico a partir de los antecedentes e insumos suministrados por las áreas competentes, sin que la emisión del concepto implique asumir, sustituir o validar las competencias técnicas atribuidas a dichas dependencias.

6.3.4. Evaluación inicial de la problemática. La Oficina Jurídica tendrá hasta (dos) 2 días hábiles para realizar el análisis primario del caso, proceso en cual se verificará que sea procedente la solicitud y que cumpla con los requisitos aquí señalados.

El profesional designado de la Oficina Jurídica para el caso enviará correo electrónico a la dependencia solicitante informando el resultado de la verificación realizada. Sin embargo, en el caso que la solicitud no reúna los requisitos necesarios para efectuar el análisis jurídico, se procederá a requerir su aclaración, complementación o corrección, de conformidad con el procedimiento institucional vigente y, cuando resulte aplicable, con lo previsto en el artículo 17 del CPACA.

6.3.5. Verificación jurídica inicial. La Oficina Jurídica realizará la verificación de la competencia, la naturaleza jurídica del asunto y el cumplimiento de los requisitos de la solicitud. Determinada su procedencia, efectuará el análisis del marco normativo, jurisprudencial y demás criterios jurídicos aplicables, como fundamento para la elaboración del respectivo concepto jurídico.

La Oficina podrá solicitar se entregue el impacto de riesgos que tiene la consulta con el fin de aclarar las implicaciones que pudiera tener en los diferentes procesos de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, el cual hará parte integral del análisis.

De considerarse necesario, se requerirá a la dependencia que elevó la consulta y a todas aquellas que puedan resultar afectadas o involucradas, bien sea para que suministren información adicional o bien, para llevar a cabo mesas de trabajo sobre la problemática objeto de consulta.

Cuando la solicitud resulte incompleta, ambigua o insuficiente para efectuar el análisis jurídico, la Oficina Jurídica requerirá al solicitante para que aporte, aclare o complemente la información necesaria, dentro del término establecido en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011. Una vez allegada la Información, se verificará nuevamente su suficiencia. Vencido dicho término sin que

se atienda el requerimiento se procederá conforme a las reglas previstas para el desistimiento tácito. A solicitud del interesado, presentada antes del vencimiento del plazo, podrá concederse la prórroga en los términos legalmente establecidos. Solamente se podrá prorrogar el término de entrega de información por una vez y a solicitud del área solicitante.

6.3.6. Continuidad del trámite. Cuando la solicitud se encuentre incompleta o se requiera del solicitante una gestión necesaria para continuar con su trámite, la Oficina Jurídica efectuará el correspondiente requerimiento en los términos del artículo 17 del CPACA modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. Una vez aportada la información, documentación o gestión requerida, se reactivará el término para resolver la solicitud. Si el requerimiento no es atendido dentro del plazo legal, se procederá a declarar el desistimiento tácito y el archivo de la solicitud, mediante acto administrativo motivado, sin perjuicio de que pueda presentarse nuevamente con el cumplimiento de los requisitos establecidos.

6.3.7. Proyecto de concepto. Determinada la procedencia de la solicitud y contando con la información necesaria para su análisis, la Oficina Jurídica elaborará el proyecto de concepto con fundamento en el marco normativo, jurisprudencial y demás criterios jurídicos aplicables, así como en los insumos técnicos suministrados por las dependencias competentes, cuando haya lugar.

Cuando la solicitud esté sujeta a un término perentorio establecido por autoridad competente o sea calificada como prioritaria por el Presidente de la Agencia o el Jefe de la Oficina Jurídica, su trámite se atenderá con carácter preferente, siempre que se cuente con la información necesaria para efectuar el análisis correspondiente.

6.3.8. Término máximo de trámite. Las solicitudes de concepto jurídico serán atendidas dentro del término de treinta (30) días siguientes a su recepción, de conformidad con el artículo 14 del CPACA numeral 2. Cuando para su trámite se requiera información, documentación o una gestión a cargo del solicitante, se aplicarán las reglas previstas en el artículo 17 del CPACA respecto del requerimiento, reactivación del término y desistimiento tácito.

El término para resolver se reactivará a partir del día siguiente a aquel en que el solicitante aporte la información o documentación requerida. En todo, caso no podrá superar los 30 días.

PARÁGRAFO. Los términos establecidos en el presente numeral constituyen plazos máximos y no impiden que la emisión del concepto, se efectúen en un término inferior. En todo caso, su aplicación se realizará sin perjuicio de los términos máximos establecidos en el procedimiento institucional vigente.

6.3.9. Desistimiento de la solicitud de concepto. La solicitud de concepto jurídico se entenderá desistida cuando:

- El solicitante no atienda el requerimiento de información, documentación o gestión necesaria para continuar el trámite, dentro del término previsto en el artículo 17 del CPACA.
- El solicitante manifieste expresamente su voluntad de desistir de la solicitud.

En caso de desistimiento tácito, la Oficina Jurídica procederá a declarar el desistimiento y archivo, sin perjuicio que la solicitud pueda presentarse nuevamente con el cumplimiento de los requisitos establecidos.

El desistimiento del concepto será comunicado mediante el correo electrónico dirigido a las dependencias o áreas solicitantes o involucrados.

6.3.10. Expedición del concepto definitivo. Finalizada la etapa de revisión y, cuando corresponda, la Oficina Jurídica efectuará los ajustes jurídicamente procedentes y expedirá el concepto definitivo, el cual será revisado, aprobado y suscrito de conformidad con las competencias y controles establecidos en el procedimiento institucional vigente. El concepto emitido será comunicado al solicitante a través de los canales institucionales establecidos para tal efecto.

Los conceptos jurídicos emitidos deberán conservar unidad de criterio institucional y alinearse con las políticas de defensa jurídica y prevención del daño antijurídico de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR.

7. Transición. Las solicitudes de conceptos jurídicos radicadas con posterioridad a la expedición de la presente Circular se tramitarán conforme a los lineamientos aquí establecidos.

Las solicitudes que se encuentren en trámite a la fecha de expedición continuarán en la etapa en que se encuentren y, para las actuaciones posteriores, se aplicarán los lineamientos establecidos en la presente Circular, siempre que ello no afecte actuaciones o términos previamente surtidos.

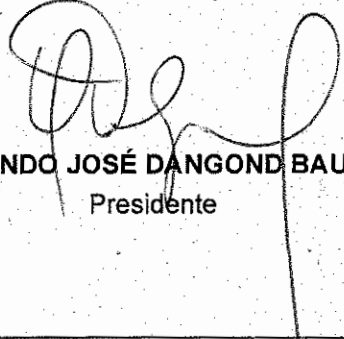
8. Cumplimiento de los lineamientos

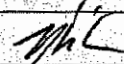
Las Vicepresidencias, Secretaría General y demás Jefes de Oficina de la Agencia De Desarrollo Rural -ADR-, deberán adoptar las medidas necesarias para socializar y observar los presentes lineamientos al momento de formular solicitudes de concepto jurídico.



Las solicitudes deberán sujetarse igualmente al procedimiento institucional vigente para la emisión de conceptos jurídicos y a los demás instrumentos del Sistema Integrado de Gestión que resulten aplicables.

La presente Circular rige a partir de la fecha de su expedición.


ORLANDO JOSÉ DANGOND BAUTE
Presidente

	Nombre	Cargo o tipo de vinculación	Dependencia	firma
Proyectó	Jorge Luis García Rincón	Abogado – Contratista	Oficina Jurídica	
Revisó y Aprobó:	Miguel Ángel Rocha Cuello	Jefe Oficina	Oficina Jurídica	
Los arriba firmantes declaramos que hemos proyectado, analizado, verificado y/o aprobado el contenido del documento de acuerdo con los deberes funcionales propios del cargo, así como los objetos y obligaciones derivados de los contratos de prestación de servicio, y manifestamos que se encuentra de conformidad con el marco jurídico aplicable para esta actuación administrativa.				