

MEMORANDO

2100

Ciudad Origen, lunes, 31 de agosto de 2026

20262100074753

Al responder cite este Nro.
20262100074753

PARA: LINA YURLEYT MAYORGA CONTRERAS
Vicepresidenta de Gestión Contractual (E)

DE: Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta al memorando radicado con el número 20265000073393 del 21 de agosto de 2026, en el que se solicita concepto jurídico frente al tratamiento de los contratos y Registros Presupuestales gestionados durante el período de transición gubernamental (6, 7 y 8 de agosto de 2026), a la luz de la Ley 80 de 1993, la Resolución 407 de 2026 de la ADR, la directriz de suspensión inmediata de actuaciones administrativas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Auto del Consejo de Estado del 28 de julio de 2026 (Rad. 11001-03-26-000-2026-00139-00).

Respetada doctora,

De acuerdo con la solicitud elevada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual de la Agencia de Desarrollo Rural, mediante la cual solicita concepto jurídico referente al tratamiento jurídico de cuatro (4) escenarios contractuales identificados con ocasión de la revisión de las actuaciones adelantadas durante el período de transición gubernamental, de manera atenta esta Oficina contesta, previas las siguientes consideraciones:

1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es importante destacar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR se derivan de la función asignada en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015. Por tanto, es pertinente indicar que constituyen orientaciones de naturaleza general y no abordan la solución directa de problemas

específicos ni el análisis de acciones particulares, ni sustituyen la decisión de fondo que, dentro de su competencia, deben adoptar el ordenador del gasto, los supervisores y las demás dependencias involucradas.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no tienen carácter obligatorio, ni ejecutivo, ni constituyen fuente normativa, y su propósito es facilitar la interpretación y aplicación de la normativa vigente. En consecuencia, las conclusiones que siguen deben entenderse como criterio orientador para la toma de decisiones, sin perjuicio de que cada caso concreto (contratos, RP o actuaciones) sea evaluado individualmente por la dependencia competente con soporte en su respectivo expediente contractual.

2. FUNDAMENTOS LEGALES

Con el propósito de abordar el planteamiento realizado de manera adecuada, es imperativo hacer referencia a los siguientes fundamentos legales:

- Constitución Política de Colombia (1991), artículos 6, 122, 123, 124, 209 y 238.
- Ley 4 de 1913, artículo 62 – contabilización de plazos y días hábiles.
- Ley 51 de 1983, artículo 1 – días de fiesta civil y religiosa de descanso remunerado.
- Decreto-Ley 1042 de 1978, artículos 33, 36, 39 y 40 – jornada laboral, trabajo suplementario y compensación por trabajo en sábados, dominicales y festivos.
- Ley 80 de 1993, artículos 3, 5, 11, 12, 23, 25, 41 y 42 a 44 – principios de la contratación estatal, perfeccionamiento del contrato, requisitos de ejecución y urgencia manifiesta.
- Ley 489 de 1998, artículos 39, 41, 44, 103 y 104 – naturaleza de los departamentos administrativos y funciones de orientación, coordinación y control administrativo de los ministerios sobre las entidades adscritas y vinculadas.
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y siguientes – designación y ejercicio de la supervisión de contratos estatales.
- Decreto 1082 de 2015 y Manual de Contratación de la ADR (Resolución 971 de 2023) – deberes de los supervisores y trámite de comunicación de cumplimiento de requisitos de ejecución.
- Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).
- Resolución 682 de 2017 de la ADR, artículo 2 – jornada y horario laboral ordinario de los servidores públicos de la Entidad (lunes a viernes).
- Resolución 407 del 6 de agosto de 2026 de la Presidencia de la ADR – habilitación del sábado 8 de agosto de 2026 como día hábil administrativo para actuaciones misionales, administrativas, presupuestales, precontractuales, contractuales y poscontractuales.

- Oficio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del 8 de agosto de 2026 y Circular del 10 de agosto de 2026 (vigente hasta el 20 de agosto de 2026).
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 28 de julio de 2026 (Rad. 11001-03-26-000-2026-00139-00, C.P. William Barrera Muñoz), que suspendió provisionalmente la Resolución DAPRE No. 0478 de 2026.

3. PROBLEMA JURÍDICO

A partir de la solicitud elevada, se puede determinar que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

a) ¿Cuál es el procedimiento jurídicamente procedente frente a los contratos firmados en SECOP II que a la fecha no cuentan con Registro Presupuestal (Escenario 1), diferenciando el tratamiento aplicable según la causa de la ausencia del RP — extemporaneidad de la solicitud, falta de solicitud, o suspensión de trámites presupuestales por la Circular ministerial del 10 de agosto de 2026—, y sin perjuicio de la validez del acto de perfeccionamiento del contrato conforme al artículo 41, inciso 1, de la Ley 80 de 1993?

b) ¿Es jurídicamente procedente solicitar la anulación de los Registros Presupuestales gestionados el 7 y el 8 de agosto de 2026 (Escenario 2), o de los contratos que de ellos dependen, teniendo en cuenta el carácter festivo del 7 de agosto (Ley 51 de 1983), el alcance de la habilitación conferida por la Resolución 407 de 2026, y el precedente del Consejo de Estado (Auto del 28 de julio de 2026, Rad? 11001-03-26-000-2026-00139-00); o existen alternativas jurídicas distintas a la anulación que esta Oficina considere aplicables?

c) ¿Cuál es el efecto jurídico de la falta de comunicación al supervisor sobre el cumplimiento de los requisitos de ejecución (Escenario 3), y qué trámite debe surtir para subsanar dicha omisión sin afectar la validez del contrato ni los derechos del contratista?

d) ¿Cuál es el procedimiento aplicable para la designación de un nuevo supervisor en los contratos en que el inicialmente designado ya no se encuentra vinculado a la Entidad (Escenario 4), y es procedente dar inicio a la ejecución de dichos contratos mientras se mantengan vigentes las directrices de suspensión sectorial impartidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural?

4. ANÁLISIS RESPECTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

Previo a abordar individualmente los interrogantes, esta Oficina considera importante fijar las siguientes premisas comunes a los cuatro escenarios, que constituyen el marco jurídico del análisis de las respuestas que siguen.

1. Distinción entre perfeccionamiento del contrato y requisitos de ejecución. El artículo 41, inciso 1, de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos estatales se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y este se eleva a escrito. El registro presupuestal, la aprobación de garantías y la comunicación de cumplimiento de requisitos son, en cambio, requisitos autónomos de la etapa de ejecución (inciso 2 ibidem, artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015). Se trata de dos momentos jurídicamente independientes en curso del iter contractual, de manera que los escenarios consultados, en principio, no están asociados con el acto de perfeccionamiento contractual, sino con los actos propios de la etapa de ejecución, siendo necesario que la dependencia a cargo evalúe en cada expediente contractual las circunstancias desarrolladas para su perfeccionamiento. Al respecto la línea jurisprudencial¹ y doctrinal ha sido reiterada en la materia.²

2. Alcance del Auto del Consejo de Estado del 28 de julio de 2026. Dicho Auto suspende provisionalmente un acto administrativo, Resolución DAPRE No. 0478 de 2026, acto expedido por una entidad diferente a la ADR, dentro de un medio de control de simple nulidad, acogiendo una medida cautelar de urgencia solicitada en el caso. Es decir que el proceso judicial del que se deriva la medida cautelar, continua en curso, no obstante, el Auto fija una *ratio decidendi* trasladable por analogía a cualquier acto que pretenda habilitar días no hábiles para la gestión contractual de una entidad pública: (i) el cambio de Gobierno y el proceso de empalme, por sí solos, no justifican la alteración de los términos ni sustituyen el deber de planeación de las entidades; (ii) la habilitación de días inhábiles para el cómputo de términos en la actividad contractual debe fundarse en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 y no puede alterar unilateralmente los plazos previstos en la Ley 80 de 1993 y su reglamento cuando de ello resulten afectados terceros; (iii) cuando el acto ordena efectivamente la prestación de servicios de los funcionarios, deben observarse las reglas de reconocimiento y compensación del trabajo en sábados, dominicales y festivos del Decreto-Ley 1042 de 1978 y del artículo 1 de la Ley 51 de 1983; y (iv) la motivación de este tipo de actos no puede ser genérica, sino que debe acreditar una contingencia administrativa concreta.

¹ **Sentencia del 9 de abril de 2021** — Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Rad. 41001-23-31-000-1999-01493-01 (Exp. 50.371), C.P. José Roberto Sáchica Méndez. **Sentencia del 14 de febrero de 2019** — Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Rad. 05001-23-33-000-2017-01443-01 (Exp. 60.049), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

² **Concepto C-1039 de 2024 de Colombia Compra Eficiente**, compila esta línea y confirma la naturaleza de documentos presupuestales.

Estas cuatro reglas son el patrón de análisis de la providencia judicial que se aplica, por analogía y sin prejuzgar su legalidad, a la Resolución 407 de 2026 en el Escenario 2.

3. Precisión sobre las fechas 7 y 8 de agosto de 2026. El 7 de agosto de 2026 (viernes) fue festivo por ministerio de la ley (artículo 1, Ley 51 de 1983) y, según la información remitida y los actos revisados en las bases de la entidad, no existe acto administrativo de la ADR que lo hubiera declarado día hábil; cualquier actuación gestionada ese día carece, en principio, de soporte normativo de tiempo. El 8 de agosto de 2026 (sábado) fue declarado día hábil administrativo mediante la Resolución 407 del 6 de agosto de 2026, cuya validez está sujeta al eventual control jurisdiccional que se efectuó contra el acto.

Presentadas las anteriores premisas se procede a atender los cuestionamientos derivados de los escenarios planteados:

a) ¿Cuál es el procedimiento jurídicamente procedente frente a los contratos firmados en SECOP II que a la fecha no cuentan con Registro Presupuestal (Escenario 1)?

En los tres supuestos identificados por la Vicepresidencia, el contrato se encuentra según lo enunciado por el área perfeccionado en los términos del artículo 41, inciso 1, de la Ley 80 de 1993, por lo que en inicio nació a la vida jurídica, y no requeriría un nuevo acto de perfeccionamiento. Lo pendiente si así fuera, es el cumplimiento de los requisitos de ejecución, si el área de contratos entendiera que se cumplen todos los presupuestos legales de planeación, legalización o perfeccionamiento del contrato. El tratamiento se diferencia así:

- Solicitud de RP remitida de forma extemporánea: Aunque no se precisa en la solicitud de concepto en que consiste la expedición extemporánea del RP, corresponde al área de contratos validar las condiciones de ejecución de los mismos, dejando constancia de la fecha real de la solicitud y de las razones de la extemporaneidad, para efectos de la eventual responsabilidad disciplinaria del funcionario que incurrió en la mora (Ley 1952 de 2019), sin que ello necesariamente comprometa el deber de registrar el compromiso.
- Solicitud de RP no remitida en absoluto: como se ha expresado, este constituye un requisito de ejecución cuya existencia deberá validar el área contractual.
- RP no expedido en cumplimiento de la Circular del 10 de agosto de 2026: dicha Circular impone un deber de reporte previo al Ministerio. Procede, si así lo entiende la Vicepresidencia, identificar y reportar al Ministerio cada contrato pendiente y, surtido el reporte, expedir el RP, conforme a la orientación e instrucción sectorial, ello atendiendo el control de tutela propio del ente cabeza del sector.

En los tres supuestos, la ausencia de RP no afectaría la validez del contrato a la luz de lo expuesto en la normatividad vigente, pero sí impide legalmente el inicio de su ejecución

mientras no se atienda; en consecuencia, ningún supervisor debe autorizar actuaciones de ejecución de hecho, antes de contar con el RP en firme.

b) ¿Es procedente la anulación de los Registros Presupuestales gestionados el 7 y el 8 de agosto de 2026, o de los contratos que de ellos dependen (Escenario 2)?

Para precisar la respuesta a esta solicitud es necesario que se indique si la anulación planteada se suscita en sede administrativa o jurisdiccional, precisando que la autoridad competente para declararla, está sujeta a la etapa procedimental en la que se encuentre la gestión contractual, asunto que no se precisa en la pregunta. Por lo anterior, el análisis debe circunscribirse a la legalidad del RP, diferenciando las dos fechas:

- RP gestionados el 7 de agosto de 2026: al no existir acto que hubiera declarado ese día hábil, presentan el mayor grado de riesgo jurídico, que pudiera comprometer la responsabilidad del servidor público. Se recomienda verificar si existe algún acto habilitante no reportado y, de no existir, deben validarse las actuaciones.
- RP gestionados el 8 de agosto de 2026: analizada la Resolución 407 de 2026 en su integridad, esta Oficina concluye que si bien la motivación del acto, no alcanza plenamente el estándar de contingencia administrativa concreta exigido por la línea jurisprudencial aplicable del Consejo de Estado, el acto además de gozar del principio de presunción de legalidad propio de las actuaciones administrativas, no genera, per se, la anulación general de los RP. Debe tenerse en cuenta además de las consideraciones expuestas que si bien el **contrato estatal es un negocio jurídico bilateral** (no un acto administrativo unilateral), los actos administrativos conexos a la contratación (resoluciones habilitantes, actos de apertura, adjudicación, entre otros) sí están sujetos al régimen de atributos del acto administrativo, y de allí se deriva la atención de los atributos propios de la actividad de la administración, siendo vinculantes, obligatorios e irrevocables siempre que se encuentren libres de vicios.
- Así las cosas, debe además advertirse que los antecedentes de la solicitud del concepto no indican o precisan alguna causal específica de nulidad de los actos emanados de la actividad contractual o del contrato mismo, sumado a que no existe facultad de anulación de los contratos en sede administrativa, por ello, salvo mejor criterio, respetuosamente se considera necesario precisar si se configura alguna causal de ilegalidad o nulidad de los contratos previstos en ley 80 de 1993.

c) ¿Cuál es el efecto de la falta de comunicación al supervisor sobre el cumplimiento de requisitos de ejecución (Escenario 3)?

La comunicación al supervisor es un acto de trámite que formaliza el inicio de la ejecución conforme al Manual de Contratación de la ADR (Resolución 030 de 2026) y al Decreto 1082 de 2015; no es un requisito de validez del contrato. Su ausencia no genera nulidad contractual per se, pero sí implica que no se ha habilitado formalmente el control y vigilancia de la entidad estatal sobre el contrato, con el riesgo de que cualquier actuación material de ejecución adelantada de hecho, carezca de seguimiento integral y no se

verifique la calidad de los bienes y servicios recibidos en cumplimiento del negocio jurídico.

d) ¿Cuál es el procedimiento para designar un nuevo supervisor y es procedente iniciar la ejecución de los contratos del Escenario 4?

La desvinculación del supervisor inicialmente designado no afecta la validez, ni la ejecutabilidad del contrato que ya cuenta con RP y con comunicación de cumplimiento de requisitos. Procede: designar al nuevo supervisor mediante comunicación escrita u oficio del ordenador del gasto o de quien tenga la competencia delegada, conforme al artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011 y al Manual de Contratación de la ADR, notificando al nuevo supervisor y al contratista.

En estos términos resulta necesario precisar que las dos (2) últimas situaciones (c-d), corresponden a trámites internos propios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual.

Cordialmente,

MARTINEZ LOZANO
JACKSON SADITH

Firmado digitalmente por
MARTINEZ LOZANO JACKSON
SADITH
Fecha: 2026.08.31 20:24:51 -05'00'

JACKSON SADITH MARTÍNEZ LOZANO
JEFE OFICINA JURÍDICA (E)
Agencia de Desarrollo Rural